Das preußisch-deutsche Problem bei einer Reichsreform auf der Grundlage der Weimarer Reichsverfassung.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
einer Hohen Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
(Rechtswissenschaftliche Abteilung)
der Eberhard-Karls-Universität zu Tübingen
vorgelegt

von

Ernst Sattler
Preuß. Gerichtsreferendar

Druck der Buchdruckerei Eugen Göbel in Tübingen
1932

Referent: Prof. Dr. Sartorius.

Tag der mündlichen Prüfung: 8. November 1932.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

„Deutschland geht über Preußen.

Preußen ist ein historisches Gebilde, das einer anderen politischen Formgebung, einer anderen Organisationsmethode weichen kann, wenn uns nur Deutschland erhalten bleibt. Das deutsche Volk stirbt nicht. Die vorübergehenden historischen Formen seiner politischen Struktur werden und können sich wandeln, sie können vergehen und durch neue ersetzt werden, wenn nur das deutsche Volk erhalten bleibt, wenn nur das deutsche Vaterland wieder den Weg zur Gesundheit und zur Größe findet!“

Abgordneter Dr. Lauscher (Ztr.) zit. bei Stier-Somlo, Komm. z. Preuß. Verf., S. 155.

Literaturnachweis.

Die Arbeit hat möglichst alle bis zur Jahreswende 1930/1931 erschienenen Schriften benutzt. Die Drucklegung konnte wegen besonderer Umstände erst im Nov. 1932 erfolgen. Die inzwischen erschienene Literatur mußte unberücksichtigt bleiben.

Die Arbeit führt die Schriften mit dem bloßen Namen des Verfassers auf. Stammen mehrere Schriften von demselben Verfasser, so wird das im Schriftenverzeichnis angegebene Schlagwort hinzugefügt. Falls es sich jedoch um einen Zeitschriften- oder Zeitungsaufsatz handelt, im allgemeinen der Titel.

Abkürzungen nach den Vorschlägen des Deutschen Juristentages.

Albert, Joachim v., Das Fortschreiten der neuen Reichsverfassung, Maschinenschriftl. Diss. Breslau 1922 (Auszug).

Anschütz, Gerhard, Die Verfassung des Deutschen Reiches 8. Auflage bzw. 10. Aufl., Berlin 1928 bzw. 1929; Zit. RV. bzw. RV. 10. Aufl.
Der deutsche Föderalismus, Veröffentlichungen der Vereinigungen der Deutschen Staatsrechtslehrer. H. 1, 1924, S. 11 ff. Zit. Föderalismus.
Drei Leitgedanken der Weimarer Verfassung in der Sammlung „Recht und Staat", H. 26, 1923; Zit. Leitgedanken.
Die preußische Wahlreform 1917. Zit. Wahlreform.
Das preußisch-deutsche Problem, Sammlung „Recht und Staat" H. 22, 1922. Zit. pr.-deutsch.

Baumgartner, Eugen, Badische Denkschrift (nichtamtlich). „Das Reich und die Länder" 1923.

Barlage, Otto, Die verfassungsrechtliche Stellung der Landesregierungen. Diss. Würzburg 1923.

Behnke, Kurt, Die Gleichheit der Länder im Deutschen Bundesstaat. Diss. Greifswald 1926.

Beck, James M., Die Verfassung der Ver. Staaten von Nord-Amerika. Deutsche Ausgabe, Berlin-Leipzig 1926.

Beyerle, Konrad, Die Verfassung des Deutschen Reichs, München 1919. zit. RV.
Föderalismus in Festschrift für Felix Porsch, Paderborn 1923, S. 136. zit. Föderalismus.

Bezold, E., Materialien der Reichsverfassung. Bln. 1873.

Biermann, L., Besprechung von Fritz Hummel „Preußen und seine Provinzen im Reichsrat" in Arch. d. öff. R. Bd. 18, H. 2, S. 243.

Bilfinger, Karl, Der Einfluß der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens. Tübingen 1923. Zit. Einfluß.
Korreferat über Föderalismus in Veröffentlichungen der Vereinigungen der Deutschen Staatsrechtslehre. H. 1, 1924, S. 35 ff. Zit. Föderalismus.
Der Fall Hildenbrand. Arch. d. öff. R. neue Folge Bd. 8, S. 174. Zit. Hildenbrand.

Bismarck, Otto v., Gedanken und Erinnerungen. Stuttgart 1898.

Blume, Wilh. v., Volksvertretung in den Ländern. Handb. d. Pol. Bd. 3, 1921, S. 77 ff.
Bonn, Moritz-Julius, Die Krisis der europäischen Demokratie, München 1925.
Bornhak, C., Wandlungen der Reichsverfassung. Arch. d. öff. R. 26, S. 373 ff.
Braun, Otto, Deutscher Einheitsstaat oder Föderativsystem. 2. Aufl. Berlin 1927.
Brecht, Arnold, Mögliches und Unmögliches, „Die Justiz" Bd. 3, 1928, S. 462 ff.
Bredt, Joh. Viktor, Der Geist der deutschen Reichsverfassung. Bln. O. J. (1924) Zit. RV.
Die Provinzialvertreter im Reichsrat. Verw. Archiv. Bd. 31, S. 298. Zit. Prov.Vertr.
Brie, Siegfried, Reichstag und Reichsrat in kritischer und rechtspolitischer Beleuchtung. Hdb. d. Pol. 3. Aufl. Berlin-Leipzig 1920. Bd. 3, S. 52.
Bruns, Zum Verfassungskonflikt, D.Allg.Ztg. Abendausg. 3. 8. 1922.
Brüning, Heinrich, Reich, Länder, Rheinland nach einer Rede, „Abendland" 1927, S. 323 ff. u. 367 ff.
(Lutherbund), Bund zur Erneuerung des Reichs „Reich und Länder" Bln. 1928.
Calker, Fritz v., Wesen und Sinn der pol. Parteien. „Recht und Staat", Tübingen 1928, H. 58.
Cohn, Erich, Die Stellung Preußens im deutschen Staatsrecht. Diss. Kiel 1922.
Corbach, Erich, Die staatsrechtliche Stellung der Provinzialvertreter im Reichsrat. Diss. Jena 1927.
Der Schleswig-Holst. Grenzlandd. Halbmonatshefte Kiel. 1930, H. 21, S. 491 ff. (Zusammenstellung von Tagesberichten und kleinen Aufsätzen.)
Dohna, Graf zu, Zulässigkeit und Form von Verfassungsänderungen ohne Änderung der Verfassungsurkunden. J.W. 1924, S. 1809.
Drews, Bill, Grundzüge einer Verwaltungsreform. Bln. 1919.
Eisenträger, Kurt, Reichskanzler und Ministerpräsident nach neuem Reichs- und Landesstaatsrecht. Diss. Königsberg 1923 (Auszug).
Ficker, Hans G., Vertragliche Beziehungen zwischen Gesamtstaat und Einzelstaat im Deutschen Reich. Breslau 1926.
Finger, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. Stgt. 1923. Buchbesprechung Meyer-Luerssen. (S. d.) in Verw. Arch. 30, S. 487).
Fleischmann, Max, Verfassungserbgut von Reich zu Reich „Recht und Staat" 1928. H. 55.
Giese, Fritz, Verfassung des Deutschen Reichs. 7. Aufl. Bln. 1926.
Giese-Volkmann, Die preußische Verfassung. 2. Aufl. Bln. 1926.
Gmelin, Hans, Die übrigen Länder (d. h. außer Preußen und Bayern). Handb. d. Pol. Bd. 3, 1921, S. 34 ff.
Gneist, Rudolf, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen. Bln. 1869.
Grais, Graf Hue de, Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und dem Deutschen Reich. Bln. 1926. zit. de Grais.
Görcke, Hans-Helmuth, Hegemonie und Partikularismus im neuen deutschen Reichsverfassungsrecht. Masch. Diss. Kiel 1925.
Hatschek, Julius, Deutsches und preußisches Staatsrecht. 2 Bde. 1922/23. Zit. Staatsrecht.
Institutionen des deutschen und preußischen Staatsrechts. 1923/24. Zit. Institutionen.
Heyland, Karl, Zur Lehre von der staatsrechtlichen Stellung der Reichsratsmitglieder nach dem deutschen Reichs- und Landesstaatsrecht. Stuttgart 1927.

Hitler, Adolf, Mein Kampf, 2 Bde. 3. Aufl. München 1928.
Hugelmann, Karl Gottfried, Kritik von Kaindl. „Österreich, Preußen, Deutschland" in „Abendland" 1927, S. 109.
„Bismarck und Österreich" in Ostmärkischer Freiheitsgeist, Wien 1927, S. 97 ff.
Hugenberg, Alfred, Die Wiederaufrichtung eines wirklichen Bundesstaates in „Streiflichter" Bln. 1927, S. 20 ff.
Hummel, Fritz, Preußen und seine Provinzen im Reichsrat, in Abh. z. Reichsverf. H. 2, 1928.
Holtz, Zur Frage der Aufhebung des Amtes des preußischen Regierungspräsidenten. D.J.Z. 1927, Sp. 571. ff.
Höpker-Aschoff, Hermann, Deutscher Einheitsstaat. Bln. 1928.
Jan, Heinr v., Bayern zur Reichsverfassungsreform. München 1928.
Jellinek, Georg, Allgemeine Staatslehre. 3. Aufl. Bln. 1922.
Jellinek, Walter, Die Weimarer Verfassung, verglichen mit der Verfassung Nordamerikas und der Schweizerischen Eidgenossenschaft. In Handb. d. Pol. Bd. 3, S. 10. Zit. R. V.
Revolution und Reichsverfassung im Jahrb. d. öff. R. Bd. 9, 1920, S. 1 ff. Zit. Revolution.
In Vossische Zeitung v. 6. 11. 1925, Morgenausgabe.
Kahl, Wilhelm, in D.J.Z. 1923, Sp. 704.
Kaufmann, Erich, Bismarcks Erbe in der Reichsverfassung, 1917.
Kaisenberg Georg, Die Vertretung der Länder im Reichsrat in D.J.Z. 1921, 358. Zit. Reichsrat.
Neugliederung des Reichs, in Handwb. d. R. W. Bd. 4, 1927, S. 202 ff. Zit. Neugliederung.
Keil, Werner, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers der alten und neuen Verfassung. Masch. Diss. Breslau 1924 (Auszug).
Kitz, Wilhelm, Reichsland Preußen. Düsseldorf o. J. (1927). Dazu Nachtrag. Zit. Kitz Nachtrag.
Koch, Erich, Die Ausführung der Reichsgesetze in „Die Justiz" Bd. 3, 1927, S. 1. Zit. Ausführung.
Die Neugliederung des Reichs, in Hdb. d. Pol. Bd. 5, 1922, S. 336 ff. Zit. Neugliederung.
Koellreutter Otto, Der deutsche Staat als Bundesstaat und als Parteienstaat, in „Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart". Bd. 51, 1927, S. 7 ff. Zit. Bundesstaat.
Integrationslehre und Reichsreform, daselbst Bd. 65, 1929, S. 191 ff. Zit. Integration.
Laband, Paul, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 4 Bände, 5. Aufl. Tüb. 1911/14. Zit. Staatsrecht.
Geschichtliche Entwicklung der Reichsverfassung, in Jahrb. d. öff. Rechts, Bd. 1, 1907, S. 1 ff. Zit. Entwicklung.
Lammers, Die Rechtsstellung der von den pr. Provinzialverwaltungen bestellten Mitglieder des Reichsrats in Pr. Verw.Bl. Band 44, 1922, S. 2. Zit. Prov.Vertreter.
Die Rechtsstellung des Reichsrat, in Staats- und Selbstverwaltung Bd. 6, S. 307. Zit. Reichsrat.
Laun, Rudolf, Der Staatsrechtslehrer und die Politik. Arch. d. öff. Rechts, Bd. 43, 1922, S. 145 ff.
Lukas, Josef, Die organisatorischen Grundlagen der Reichsverfassung, Tüb. 1920.
Luther, Hans, Von Deutschlands eigener Kraft. Bln. 1928.
Meinecke, Friedr., Bismarck und das neue Reich. In „Preußen und Deutschland im 20. Jahrhundert", S. 150 ff. München-Berlin 1918. Zit. preußisch-deutsch.
Weltbürgertum und Nationalstaat. München-Berlin 1924.

Mayer, Otto, Republikanischer und monarchischer Bundesstaat, in „Arch. d. öff. Rechts", Bd. 18, 1903, S. 137 ff.
Meißner, Otto, Das neue Staatsrecht des Reichs und der Länder, Berlin 1921.
Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. München-Leipzig 1919.
Meyer-Luerssen, Ernst-August, Die rechtliche Stellung der Bevollmächtigten zum Reichsrat unter bes. Berücksichtigung der von den preuß. Provinzialverwaltungen bestellten Vertreter. Diss. Kiel 1924.
Michels, Robert, Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Leipzig 1925. (Geschrieben Turin 1910!)
Mulert, Worte über die Konzentration am 18. 6. 1926 laut D.J.Z. 1926, Sp. 1086.
Naudé, Kurt, Das Werden des deutschen Nationalstaats in „Deutsche Politik", 6. Teil. Frankfurt 1926.
Nawiasky, Hans, Bayrisch-deutsches Problem in Handwbch. d. RW. Bd. 1, 1926, S. 533. Zit. bayr.-deutsch.
Der Bundesstaat als Rechtsbegriff. Tüb. 1920. Zit. Bundesstaat.
Grundprobleme der Reichsverfassung, 1. Teil „Das Reich als Bundesstaat". Bln. 1928. Zit. Grundprobleme.
Pistorius, Theodor v., Unitarismus, Föderalismus und Steuervereinheitlichungsgesetz in Schwäb. Merkur 26. 10. 1927, Nr. 500, 502, 508.
Poetzsch, Fritz, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, in Jahrb. d. öff. Rechts, Bd. 13, 1925, S. 1. Zit. Staatsleben.
Preußens Stimmrecht im Reichsrat. In D.J.Z. 1926, Sp. 268. Zit. Stimmrecht.
Poetzsch-Heffter, Im Kampfe um die Reichsreform in D.J.Z. 1930, Sp. 1555. Zit. Reichsreform.
Justizverwaltung als Reichsverwaltung in D.J.Z. 1930, Sp. 18, Zit. Justizverwaltung.
Handkommentar der Reichsverfassung v. 11. 8. 1919, 3. Aufl. Berlin 1928. Zit, R. V.
Preuß, Hugo, Denkschrift zum Verfassungsentwurf, in Deutscher Geschichtskalender, Ergänzungsband: Die deutsche Reichsverfassung. Leipzig o. J., S. 15. Zit. Denkschrift.
Deutschlands republikanische Reichsverfassung, 2. Aufl., Berlin o. J. (1923). Zit. R. V.
Die Verfassung des Freistaates Preußen, in Jahrb. des öff. Rechts, 1921, Bd. 10, S. 222. Zit. pr. Verf.
Republik und Monarchie, Reich und Preußen, in Deutsche Politik 1921, 6. Jahrg., S. 127 ff. (Entgegnung auf dasselbe Thema im Januarheft 1921 der Zeitschrift „Die Deutsche Nation".) Zit. Reich und Preußen.
Preuß-Anschütz, Reich und Länder, Bruchstücke eines Kommentars, aus dem Nachlaß herausgegeben von Anschütz, Berlin 1928.
Prausnitzer, Werner, Die Rechtsstellung des parlamentarischen Ministers. Diss. Jena 1927.
Quester, Die staatsrechtliche Stellung des Ministers und des Gesamtministeriums in den modernen Verfassungen ... Diss. Köln 1921.
Radbruch, Gustav, im Vorwärts 3. 11. 1920.
Redslob, Robert, Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form. Tüb. 1918.
Reibnitz, Kurt v., Preußen und das Reich, in Soz. Monatshefte 1924, S. 169.
Reimer, Herbert, Die Stellung Preußens im deutschen Reich nach der Verfassung v. 11. 8. 1919. Diss. Königsberg 1921.
Richter, Lutz, Besprechung von Heyland (s. d.) in Verw. Arch. Bd. 32, 1927, S. 473.

Röhrmann, Willy, Die Bedeutung der Hegemonie Preußens unter der alten und neuen Reichsverfassung. Diss. Berlin 1929.
Rojek, Alfred, Die Dezentralisation nach preußischem Verfassungsrecht. Masch. Diss. Breslau 1924 (Auszug).
Sartorius, Carl, Sammlung von Reichsgesetzen staats- und verwaltungsrechtlichen Inhalts, 8. Aufl., München 1928.
Schmidt, Richard, Reich und Preußen, Preußische Provinzen und deutsche Länder in D.J.Z. 1927, Sp. 409, Zit. Reich und Preußen.
Der preußische Einheitsstaat und der deutsche Bundesstaat, in Zeitschr. f. Politik, Bd. 16, S. 201, Zit. Einheitsstaat.
Schmittmann, B., Preußen-Deutschland oder deutsches Deutschland. Bonn 1920.
Schmitt, Carl, Reichs- und Verfassungsreform in D.J.Z. 1931, S. 5 ff. J.W. 1929, Sp. 1782.
Schoppmeier, Karl-Heinz, Der Einfluß Preußens auf die Gesetzgebung des Reichs, Diss. Kiel 1929.
Schüssler, Wilhelm, Bismarcks Kampf um Süddeutschland. Bln. 1929.
Severing, Heinr., Deutscher Reichsanzeiger und Preußischer Staatsanzeiger v. 27. 4. 1920, Nr. 89, 3 Beilage.
Smend, Rudolf, Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat in Festgabe für Otto Mayer 1916, S. 247.
Verfassung und Verfassungsrecht, 1928. Zit. Verf.
Spengler, Oswald, Der Staat. München 1924.
Stier-Somlo, Fritz, Die rechtliche Natur und politische Eigenart des deutschen Reichs. Hdb. d. Pol. 3. Bd., 1921, S. 1 ff. Zit. Deutsches Reich.
Die vereinigten Staaten von Deutschland (demokratische Reichsrepublik), Tübingen 1919. Zit. V. St. v. D.
Kommentar zur Verfassung des Freistaates Preußen, Berlin-Leipzig 1921. Zit. Pr. V. U.
Sammlung preußischer Gesetze staats- und verwaltungsrechtlichen Inhalts. 6. Aufl., München 1929. Zit. Sammlung.
Zur Reform der preußischen Staatsverwaltung. Bln. 1909. Zit. Reform.
Straub, Richard, Die staatsrechtliche Stellung des Staatsministeriums in Württemberg. Diss. Tüb. 1926.
Thoma, Richard, Zur Problematik des deutschen Länderstaats, in Die Justiz. Bd. 3, 1929, S. 411 ff.
Triepel, Heinr., Die Entwürfe zur neuen Reichsverfassung in „Schmollers Jahrbuch ..." Bd. 43, H. 2, S. 75 ff. Zit. Entwürfe.
Föderalismus und Revision der Weimarer Reichsverfassung, in Zeitschr. f. Pol. Bd. 14, 1924, S. 194. Zit. Föderalismus.
Unitarismus und Föderalismus im deutschen Reiche. Tüb. 1907. Zit. Unitarismus.
Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht, Bln. 3. Aufl. 1922. Zit. QuS.
Trieps, A., Das deutsche Reich und die deutschen Bundesstaaten, Braunschweig 1890.
Vogels, Alois, Die preußische Verfassung. 2. Aufl. Bln. 1927.
Waldecker, Ludwig, Das preußisch-deutsche Problem und die preußische Verfassung. Berlin 1922.
Weber, Max, Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland, München-Leipzig 1918.
Wende, Georg, Die staatsrechtliche Stellung des preußischen Staatsministeriums. Diss. Breslau 1929.
Wigard, Stenographische Berichte über die Verhandlung der konstituierenden Nationalversammlung, besonders Bd. V und VI, Leipzig 1849.
Wittmayer, Leo, Die Weimarer Reichsverfassung. Tüb. 1922. Zit. R. V. Besprechung von Ficker (s. d.) Archiv d. öff. Rechts 1929, S. 451. Zit. Ficker.

Preußen im Reichsrat, in Zeitschr. d. öff. Rechts, Bd. 5, 1926, H. 2, S. 294. Zit. Reichsrat.
Zahn, Friedrich, Bayern und die Reichseinheit, München 1919. Zit. Bayern.
Preußen, Bayern und die Reichseinheit, in Handb. der Pol. Bd. 3, 1921, S. 26 ff. Zit. Preußen und Bayern.
Zimmer, Alois, Parlamentarismus und Föderalismus als verfassungspolitisches Problem. Diss. Bonn 1924.

Gesetze und amtliche Schriften:

Die Reichsverfassung vom 16. 4. 1871, Zit. a. R. V.
Die Reichsverfassung vom 11. 8. 1919, Zit. R. V.
Verfassungsurkunde für den pr. Staat vom 31. 1. 1850, Zit. a. pr. V. U.
Verfassung des Freistaats Preußen vom 30. 11. 1920. GS. 543, Zit. pr. V. U.
Aktenstücke zur verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung, Zit. N. V. - Drucks.
Anlagen zu den sten. Ber. des Reichstages, Zit. RT - Drucks.
Berichte und Protokolle des 8. (Verfassungs-) Ausschusses über den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reiches, Zit. N. V. V. A. Ber. bzw. Prot.
Denkschrift der bayerischen Staatsregierung I (1924) zur Revision der R.V. ... II (1926) über die fortschreitende Aushöhlung der Eigenstaatlichkeit der Länder unter der Weimarer Verfassung.
Die Länderkonferenz (Januar 1928), Referate von Dr. Petersen, Dr. Bazille, Dr. Held, Dr. h. c. Braun, Dr. Hoepker-Aschoff, Dr. Schmidt, Dr. Apelt, Stützel und Entschließung (Ergebnisse der Länderkonferenz). Herausgegeben vom Reichsministerium des Innern.
Drucksachen des preußischen Staatsrats, Zit. St. R. Drucks.
Drucksachen des Verfassungsausschusses, V. A. Drucks.
Drucksachen des pr. Landtags, Zit. L. T. Drucks.
Geschäftsordnung für den Reichsrat v. 20. 11. 1919, Zit. R. R. Gesch. O.
Gesetz über die Bestellung von Mitgliedern des Reichsrats durch die Provinzialvertretung vom 3. 6. 1921, Zit. Pr. Ausf. Ges.
Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt vom 10. 2. 1919 RGBl. S. 169.
Gesetz zur vorläufigen Ordnung der Staatsgewalt in Preußen v. 20. 3. 1919 G.S. S. 53
Handbuch über den preußischen Staat für das Jahr 1930.
Handbuch über das deutsche Reich 1930.
Niederschriften über die Verhandlungen des Reichsrats, Zit. R. R. Ber.
Preußische Gesetzsammlung, Zit. G. S.
Reichsgesetzblatt, Zit. RGBl.
Sammlung der Drucksachen der verfassunggebenden preußischen Landesversammlung, Zit. L. V. Drucks.
Sitzungsberichte des preußischen Landtags, Zit. L. T. Ber.
Stenographenberichte der Nationalversammlung, Zit. N. V. Ber.
Verhandlungen des Reichstags, Zit. R. T. Ber.
Verhandlungen der verfassunggebenden württembergischen Landesversammlung, Zit. württ. L. V. Ber.
Verhandlungen des württembergischen Landtags, Zit. württ. L. T. Ber.

Aufsätze und Berichte aus Zeitschriften und Tageszeitungen soweit nicht oben besonders aufgeführt, insbesondere:

Der Tag. Berlin.
Der Vorwärts, Berlin.
Deutsche Allgemeine Zeitung, Berlin, Zit. D. Allg. Ztg.
Deutsche Volkszeitung, Berlin, Zit. D. Volksztg.
Kölnische Volkszeitung, Köln, Zit. Köln. Volksztg.
Rheinisch-Westfälische Zeitung, Essen, Zit. Rhein. - Westf. Ztg.
Reichslandbund, Agrarpolitische Wochenschrift, Berlin, Zit. Reichslandbund.

Gliederung.

§ 1 Einleitung . . . . . 11—16

I. Teil:

Das preußisch-deutsche Problem . . . . . 16—56
§ 2 Preußens Gebiet und Bevölkerung . . . . . 16—21
§ 3 Die Weimarer Reichsverfassung . . . . . 21—32
§ 4 Die Stellung Preußens nach der Reichsverfassung . . . . . 33—42
§ 5 Die Möglichkeit gegensätzlicher Regierungspolitik in Preußen und im Reich . . . . . 43—49
§ 6 Die Folgen gegensätzlicher Regierungspolitik in Preußen und im Reich . . . . . 49—56

II. Teil:

Die Lösung des preußisch-deutschen Problems durch die Bismarcksche Verfassung 56 66
§ 7 Die Krone Preußens als Rückhalt des Reichs . . . . . 56—62
§ 8 Das Verhältnis der Bundesstaaten zum Gesamtstaat . . . . . 62—66

III. Teil:

Die Möglichkeiten der Lösung des preußisch-deutschen Problems auf der Grundlage der Weim.RV. . . . . 66—100
§ 9 Die Schaffung des Einheitsstaats . . . . . 66— 74
§ 10 Die Bildung etwa gleich großer Gliedstaaten . . . . . 74— 80
§ 11 Die Verwaltung kleiner Länder oder Preußens durch das Reich . 80— 85
§ 12 Die Personalunion von Reichspräsident und preußischem Staatspräsidenten . . . . . 85— 90
§ 13 Die Wiederherstellung der preußischen Hegemonie . . . . . 90— 93
§ 14 Die Umbildung Preußens zum Reichsland . . . . . 93—100

IV. Teil:

Der Versuch einer neuen Lösung . . . . . 100—115
§ 15 Personalunion von Reichskanzler und preußischem Ministerpräsidenten . . . . . 100—105
§ 16 Die verfassungsrechtliche Auswirkung des Vorschlags . . . . 105—107
§ 17 Die politische Auswirkung des Vorschlages . . . . . 107—115
§ 18 Schluß . . . . . 115—116

§ 1 Einleitung.

Das Staatsgrundgesetz des deutschen Reichs ist seit dem 14. August 1919[1]) die Weimarer Reichsverfassung. Große Teile des deutschen Volkes erstreben eine Änderung derselben, insbesondere eine Reform des Verhältnisses des Reichs zu seinen Ländern. Zur Zeit Bismarcks schien der Ausgleich im Verhältnis des deutschen Reichs zu seinen Gliedern, insbesondere dem preußischen Großstaat, gefunden zu sein[2]). Die — besonders nach Bismarcks Entlassung — entstehenden Verfassungskämpfe galten weniger diesem Problem, als vielmehr der Verschiebung der Staatsgewalt von den Dynastien[3]) auf das Volk. Als die Revolution ausbrach, verloren die Dynastien ihre Stellung, und das Volk wurde alleiniger Träger der Staatsgewalt. Da die Revolution aber etwa zu derselben Zeit an mehreren Punkten — zum guten Teil in den Hauptstädten der Bundesstaaten — zugleich ausbrach und verschiedene Männer an die Macht brachte, konnte sich nicht sofort eine starke Zentralgewalt durchsetzen. Deshalb wurde kein Einheitsstaat geschaffen, sondern die staatsrechtliche Form eines Bundesstaats beibehalten. Das Reichsvolk wählte das Reichsparlament, und innerhalb des Reichsvolks wählte noch das Volk eines jeden früheren Gliedstaates ein eigenes Parlament. Die Gliedstaaten behielten nämlich von einigen Um- und Neubildungen abgesehen[4]) als „Länder" ungefähr ihre frühere Größe und Bedeutung. So besteht das Reich heute aus dem $^2/_3$ des Reichsgebiets umfassenden Großstaat Preußen, einigen Mittel- und mehreren Kleinstaaten[5]). Das Reich dehnt seine Gesetzgebung immer weiter aus und schafft immer mehr reichseigene Behörden. Anstatt der dadurch immer stärker werdenden Zentralisation wird die Dezentralisation gefordert. Diese müßte auf $^1/_3$ des Reichsgebiets beschränkt bleiben, da der preußische Großstaat nach sozialistischer Ansicht[6]), aber auch nach seiner ganzen Tradition,

1) An diesem Tage, dem Tage der Ausgabe des RGBl. Nr. 152, trat die Verfassung gemäß Art. 181 in Kraft. Das Verfassungswerk von Weimar gelangte am 31. 7. 1919 zum Abschluß und wurde am 11. 8. 1919 vom Reichspräsidenten ausgefertigt.
2) Wittmayer, S. 273, näheres § 8.
3) Abgesehen von den Hansestädten.
4) Besonders Thüringen.
5) Näheres § 2.
6) von Reibnitz soz. Monatshefte 1924, S. 169.

kaum anders als zentralistisch regiert werden kann. Die meisten Kleinstaaten können nicht selbständig bleiben, sodaß sie Anlehnung an einen größeren Staat oder ans Reich suchen oder in diese aufgehen müssen. Da die RV. kein reichseigenes Gebiet [7]) und keine Verwaltung eines Landes durch das Reich kennt, so müssen die hauptsächlich in Norddeutschland liegenden Kleinstaaten letzten Endes in Preußen aufgehen. Dadurch wird das Mißverhältnis zwischen Preußen und dem Reich und Preußen und den anderen Gliedstaaten noch größer und der Gegensatz schärfer [8]). Da besonders Bayern seine Eigenart und -staatlichkeit zu erhalten bemüht ist, so ist der Gegensatz zwischen Bayern und Preußen und Bayern und Reich abhängig von der Stellung Preußens [9]). Diese muß daher bei einer Reichsreform besonders berücksichtigt werden. Deshalb erscheint auch eine besondere Behandlung des preußisch-deutschen Problems gerechtfertigt.

Im Verhältnis Preußens zum Reich ist der Fehler der Reichsverfassung [10]) insofern sehr bemerkbar, als Preußen trotz seiner Ausdehnung und Bedeutung wie jedes andere Land behandelt wird. Diesem auf die Dauer unhaltbaren Zustand abzuhelfen, sind die mannigfaltigsten Vorschläge gemacht worden. Die einen erstreben den Einheitsstaat mit etwa gleich großen Ländern im Sinne von Verwaltungsgebieten [11]), z. T. in Ausführung der Idee der Wirtschaftsprovinzen. Die anderen Preußens Verwaltung durch das Reich mit [12]) oder ohne eigene Staatspersönlichkeit als sogenanntes Reichsland [13]). Noch andere wollen Preußen zerschlagen [14]) oder es erhalten, aber in eine enge Beziehung zu den Reichsorganen bringen [15]). Dabei wird sogar an eine Wiederherstellung des zur Zeit der Bismarckschen Verfassung geltenden Zustands gedacht [16]), wenn auch eine Wiederherstellung der Monarchie nur selten offen gefordert wird.

Eine Verwaltung Preußens durch das Reich wird als Mittel zum Einheitsstaat betrachtet. Die Leitung mancher zentralistisch-organisierten Reichsparteien begrüßt einen zentralistischen Einheitsstaat und erhofft dadurch eine Machtverstärkung. Parteien aber, deren Bezirksleitungen verhältnismäßig selbständig, oder welche überhaupt auf

---

7) Wie Elsaß-Lothringen und in gewissem Sinne die Schutzgebiete.
8) Näheres § 3.
9) Nawiasky, bayr.-deutsch., S. 533.
10) Näheres § 2—4.
11) Näheres § 9.
12) Näheres § 11.
13) Näheres § 14.
14) Näheres § 10.
15) Näheres § 12—13.
16) „Bayern zielt letzten Endes auf Wiederherstellung des alten Bundesstaates hin", Koellreutter, Bundesstaat S. 10. „Staatserneuerung", wie man in Bayern sagt, Schiffer, D.J.Z. 1931, S. 3. „Radikale Verfassungsänderung", Behnke, Vorw. S. 5.

einen Bezirk begrenzt sind, und die süddeutschen Staaten als solche lehnen aus Selbsterhaltungstrieb eine Vereinheitlichung und Zentralisierung ab. Sie begrüßen aber — allerdings meist unausgesprochen — eine Zerschlagung Preußens, da sie dann nicht mehr eine „Verpreußung" zu fürchten haben. Die Idee der Wirtschaftsprovinzen muß von Bayern schon wegen seiner Rheinpfalz abgelehnt werden. Das geschieht aber auch von allen den Bevölkerungsgruppen, welche den Sinn des Lebens nicht allein in der Befriedigung materieller Bedürfnisse sehen, sondern auch kulturellen Interessen dienen wollen. Die im allgemeinen materialistisch eingestellten marxistischen Parteien sind aber ernstlich bemüht, die Idee der Wirtschaftsprovinzen in die Tat umzusetzen. Wenn man diese Beispiele überlegt und sich klar macht, daß die Verwirklichung z. B. des Bismarckschen Hegemoniesystems die konstitionelle Monarchie, oder jedenfalls ein Regierungssystem ohne Parlamentarismus, die der Wirtschaftsprovinzen eine mechanistische Staatsform z. B. die Diktatur des Proletariats erfordert, so ergibt sich, daß gerade die Reichsreform besonders geeignet erscheint, Parteipolitikern als Deckmantel für grundstürzende Systemänderungen zu dienen.

Die Inangriffnahme wird auch von den gleichen Parteien verschieden heftig gefordert, je nach dem sie im Reichstag oder einem bestimmten Landtag die Mehrheit hat. Wenn das erste der Fall ist, wird eine Partei eher den Einheitsstaat fordern, weil sie nach Wegfall der Landesparlamente die in einem bestimmten Lande herrschende Gegenpartei ausschalten wird. Selbst wenn dies ihr eigentliches Ziel sein sollte, so braucht sie es nicht offen zu sagen, sondern könnte ihre — u. U. plötzlich erhobene — Forderung mit Ersparnisrücksichten begründen. Im umgekehrten Falle könnte eine Partei die Notwendigkeit der Erhaltung und Machterweiterung der Einzelstaaten betonen [17]), ohne zugeben zu müssen, daß ihre Partei anderen Falles von der im Reich herrschenden Mehrheit erdrückt würde. Immer fordert die herrschende Mehrheit Zentralisation, die Minderheit Autonomie [18]).

So ist mit mannigfachen Hintergedanken und unter verschiedenen Gesichtspunkten immer wieder über unser Problem geredet und ge-

17) Hinter Föderalismus verbergen sich oft partikularistische Strömungen: „Partikularist will heute niemand sein, Föderalismus ist der Kampfruf", Görcke, S. 26. Derselbe behauptet S. 139: „Der eigentliche Stammespartikularismus ist nicht tot oder beiseite gedrängt ... nur benutzt heute vielfach der Stammespartikularismus die Maske der Partei und wohl auch umgekehrt. Dieselbe Handlung gegen die Reichsregierung kann doppelt motiviert werden: einem Partikularisten der alten Art im eigenen Land: Die Handlung richte sich gegen die „Preußen" oder solle die Freiheit Bayerns gegen Berlins Anmaßung verteidigen; außerhalb der Landesgrenzen: man kämpfe gegen die politische Zusammensetzung der Reichsregierung".

18) Michels, S. 230.

schrieben worden. Eine Lösung mag manchem sogar unwillkommen sein! Sie darf aber nicht solange aufgeschoben werden [19]) bis „die deutsche Machtstellung wiedergewonnen ist“ [20]); denn diese wird umso eher wiedergewonnen werden, je mehr Macht und Wille vom deutschen Reich nach außen eingesetzt werden kann. Augenblicklich wird aber unter anderem wegen des unglücklichen Verhältnisses des Reichs zu seinen Ländern mehr oder weniger Kraft verzehrt im Innern. Da dies insbesondere im Verhältnis zu Preußen der Fall ist [21]), wird das Verhältnis Preußens im und zum Reich aus diesem Grunde auch als das Zentralproblem bei einer Reichsreform angesehen [22]).

Wenn Parteien, Bünde, Heimatverbände und andere Organisationen zur Reichsreform Entschließungen fassen, und Redner und Schriftsteller zu ihr Stellung nehmen, die Reichsreform so im politischen Tageskampfe steht, dann ist es eine schwierige aber dankbare Aufgabe, ein solches Problem in einer wissenschaftlichen Arbeit zu behandeln [23]). Dabei muß der Verfasser einer staatsrechtlichen Arbeit natürlich — trotz allen Rufens nach einer Systemänderung, insbesondere einer Diktatur [24]) — vom geltenden Verfassungszustand ausgehen und eine parteipolitische Stellungnahme meiden. Wenn im Laufe der Arbeit der „dezentralisierte Einheitsstaat“ als natürlicher und zu erstrebender Entwicklungsendpunkt bezeichnet wird [25]), so wird dem Vorwurf einseitiger oder gar parteipolitischer Stellungnahme dadurch entgangen, daß die Unterschiede zwischen Einheits- und Föderativstaat herausgestellt und auch die Möglichkeit ins Auge gefaßt wird, daß der jetzige verfassungsrechtliche Status im Verhältnis des Reichs zu seinen Ländern auch in später Zukunft erhalten oder gar zu Gunsten der Länder geändert wird. Nur der Einfachheit halber soll vom „dezentralizierten Einheitsstaat“ die Rede sein. Auf politische Gesichtspunkte und Tragweiten muß aber eingegangen werden [26]), umso mehr als „gänzliches Abstrahieren von aller Politik zu leeren Ergebnissen oder höchstens zur Kenntnis staatsrechtlicher Ske-

---

19) Vgl. Schmitt in der Kritik über Nawiasky J.W. 1929, S. 1783; insbesondere kann der Finanzausgleich augenblicklich nicht festgelegt werden, näheres § 18.

20) Nawiasky, ebenda.

21) „Geradezu erstaunliche Einmütigkeit“, Luther, S. 113.

22) „Angelpunkt“, jeder Reichsreform, Koellreutter, Bundesstaat, S. 20. „Das Schicksal des deutschen Einheitsstaates ruht in der Lösung des Problems Preußen und Deutschland“, Schoppmeier, Vorw.; Luther, S. 114, Reichslandbund S. 559.

23) Es wird aber dadurch nicht gelöst, daß man einen wissenschaftlichen Grundsatz z. B. den der „bundesmäßigen Gleichordnung“ (Behnke bes. S. 60—64, 70—85) aufstellt, wie dieser meint.

24) Die im allgemeinen doch nur kurz dauert, vgl. Bonn, S. 148.

25) Vgl. § 9.

26) Noch dazu, wo es sich um ein historisch-politisches Thema handelt.

lette, denen jede Spur lebendiger Gestalt mangelt“ [27]), führt. Erst die Betrachtung der politischen Auswirkung eines staatsrechtlichen Gedankens gibt seinen Wert [28]) und seine Tauglichkeit zu erkennen[29]). Unter diesem Gesichtspunkt und dem des geltenden Verfassungsrechts — aber sine ira et studio gegenüber irgendeiner Partei — sind die bisher zur Lösung unseres Problems gemachten Vorschläge zu prüfen. Manche können als rein partei- machtpolitisch enthüllt werden, weil eine bestimmte Lösung der fordernden Partei entweder die Mehrheit im Reich gewinnen [30]) oder diese in einem bestimmten Lande erhalten [31]), oder als Mittel zu einer grundstürzenden Verfassungsänderung [32]) dienen soll. Dieselbe Partei wird also je nach ihrer derzeitigen und örtlich verschiedenen zahlenmäßigen Vertretung eine verschiedene Lösung betreiben. Einige Argumente, die zur Begründung eines bestimmten Lösungsvorschlages angeführt werden, können als Schlagworte, hinter denen sich entweder nichts oder eine bestimmte Absicht verbirgt, aufgedeckt werden. Alles dies dient zur Klärung unseres Problems.

Die Lösung selber ist damit aber weder erreicht noch auch nur angebahnt. Da wenige Schriftsteller angeben, welche praktischen Folgerungen ihre Vorschläge haben werden, insbesondere welche Schwierigkeiten und Gefahren sich bei der Durchführung derselben ergeben werden, so ist die Untersuchung dieser Fragen eine der Hauptaufgaben. Wenn die Arbeit dabei alle bisher gemachten Vorschläge ablehnt, so liegt schließlich die eigentliche Aufgabe darin, selbst eine bessere Lösung — oder jedenfalls eine Anbahnung derselben — zu finden, ihre praktische, verfassungsmäßige Durchführung und die Auswirkung der Änderung im Rahmen des Reich-Länder-Problems aufzuzeigen. Da es sich somit um eine besondere verfassungsrechtliche, ja historisch-politische Frage handelt, müssen manche Grundbegriffe des Staatsrechts als gegeben vorausgesetzt werden. Es ist oft schwer, den geltenden Verfassungszustand festzustellen und zu beurteilen. Das Staatsrecht unterliegt nämlich mehr als jedes andere Rechtsgebiet der Dynamik [33]), sodaß hier oft die Wirklichkeit vom Gesetzessinn und -wortlaut abweicht [34]), und die tatsächlichen Machtverhältnisse dem

---

27) G. Jellinek, S. 16.
28) Görcke, S. 6.
29) Schmidt, Einheitsstaat S. 212.
30) Laun. definiert S. 145 Politik geradezu als „das Ringen der Menschen um die Macht“.
31) Spengler S. 152 „Umkreis des... Erreichbaren“.
32) v. Calker S. 14 „Politik ist werdendes Recht“.
33) Anschütz, Föderalismus S. 16.
34) „Text der Urkunde allmählich nicht mehr mit dem wirklich geltenden Recht in Einklang...“, Görcke, S. 34 und S. 107. Luther, S. 116. v. Freytagh-Loringhoven: „Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit“.

formalen Verfassungsrecht nicht entsprechen [35]). Wenn nun von der geltenden Verfassung ausgegangen wird, dann darf nicht allein der Wortlaut der Verfassungsurkunden und gewisser öffentlichrechtlicher Gesetze maßgebend sein [36]), es müssen zur Gewinnung des augenblicklichen Verfassungszustandes vielmehr auch die sogenannten Rechtstatsachen herangezogen werden. Diese sind aber erst aus der Betrachtung der Entwicklung zu gewinnen [37]). Deshalb ist zunächst darzulegen, in welchem Verhältnis Preußen und Reich unter der Bismarckschen Verfassung standen.

I. Teil.

Das preußisch-deutsche Problem.

§ 2. Preußens Gebiet und Bevölkerung.

Es ist ein tragisches Geschick, daß das deutsche Volk immer noch nicht den Zusammenschluß in einem einigen machtvollen Staat mit einer seinem Wesen entsprechenden Form [38]) gefunden hat, welche in ruhiger, stetiger Entwicklung der jeweiligen Gegenwartsaufgabe angepaßt werden könnte. Die Trennung Deutschlands durch eine große diagonale Bergschranke [39]), seine Lage als Herzland Europas mit ungünstigen Grenzen, die Mannigfaltigkeit der deutschen Landschaft und Bevölkerung [40]), die Eigentümlichkeit [41]) des deutschen Menschen, welcher nach Vereinzelung, der deutschen Stämme, welche nach politischem Sonderdasein streben, mögen die tieferen Ursachen sein. Während es in England und Frankreich schon sehr früh gelang, die großen Lehnsträger einer monarchistischen Zentralgewalt

35) Bilfinger, Einfluß S. 4.
36) Görcke, S. 35 und 34.
37) Koellreutter, Bundesstaat S. 7. „Die gegenwärtige innere Lage erkennen, ist die wichtigste Voraussetzung für die Stellungnahme zu diesem größten Problem der deutschen Innenpolitik", Schoppmeier, Vorw.; vgl. noch Cohn, S. 55.
38) „Denn Verfassungs- und Regierungsformen können einer Nation ja nicht einfach übergestreift werden, sondern müssen ihr angepaßt sein, müssen die zweckmäßigste staatsrechtliche Gestaltung für sie bilden", Koellreutter, Bundesstaat S. 9.
39) Schmidt, Einheitsstaat S. 214.
40) ... und rassische und seelische Verschiedenheit, Hitler, Bd. 2, S. 27 und 28; Nawiasky, bayr.-deutsch, S. 553.
41) „Zur Schicksalsmitgift des Deutschen gehört sein Ringen mit den Begriffen Einheit und Mannigfaltigkeit", Hugenberg, S. 20. Schmittmann, S. 18; Koellreutter, Bundesstaat S. 9.

unterzuordnen [42]), wurde das dahin gehende Streben der deutschen Kaiser immer wieder durch tragische Umstände [43]) und politische Gegensätze zunichte gemacht. Dazu wurden die deutschen Könige, als sie sich zum Kaiser krönen ließen, ihrer eigentlichen, nationaldeutschen Aufgabe entfremdet, weil sie sich als Erben des römischen Weltreichs fühlten und dieses zu erneuern trachteten. Dabei mußten sie im Papsttum, der anderen seiner Idee nach notwendig universalen Macht, einen scharfen Gegner finden. Während dieses Kampfes konnten sich auf deutschem Boden immer stärkere Territorien bilden. Die Reformation bewirkte dann eine Spaltung des ganzen Volkes. Ausländische Mächte griffen ein und verursachten die Auflösung in einen losen Staatenbund. Das Volk dieser Partikularstaaten wurde ausschließlich Herrschaftsobjekt des absolutistischen Fürstentums. Erst die Ideen der französischen Revolution ließen den Gedanken eines deutschen Nationalstaates aufkommen. Sie blieben aber ohne Wirkung, weil sie nur eine schmale Oberschicht der Bevölkerung ergriffen. Die Massen selber wurden erst durch den Druck der französischen Fremdherrschaft zum Nationalgedanken aufgerüttelt [44]). Diese gewaltige Volksströmung wurde leider nicht zu Gunsten einer weitgehenden staatlichen Einigung Deutschlands ausgenutzt, sondern im Sinne des Legitimitätsprinzips alter weltbürgerlicher Dynastien unterdrückt [45]). In der Folgezeit wurde die Bildung eines kraftvollen deutschen Reiches durch den Gegensatz zwischen Österreich und dem aufstrebenden Preußen solange verhindert, bis es Bismarck gelang, Österreich auszuscheiden. Bis dahin war das deutsche Volk immer wieder durch harte Gegensätze wie Stammesherzöge und König, Kaiser und Papst, Katholiken und Protestanten, Territorialherren und Kaiser zerklüftet [46]). Nach kurzer scheinbarer Ruhe im Anschluß an die Reichsgründung treten neue Gegensätze hinzu und zum Teil offen hervor: Monarchisten und Demokraten, Nationalisten und Internationalisten, Marxisten und Konservative und — mit ihnen im gewissen Zusammenhang — Zentralisten bezw. Unitarier und Partikularisten bezw. Föderalisten [47]).

Bei diesen im Laufe der Geschichte immer wieder verhängnisvollen mannigfaltigen Gegensätzen hat das deutsche Volk seinen — wenn

---

42) Zahn, Preußen und Bayern, S. 26.

43) Früher Tod mancher Kaiser.

44) Görcke, S. 7.

45) Immerhin waren durch den Reichsdeputationshauptschluß 112 deutsche Kleinstaaten beseitigt. Napoleon I. zeigte sich darin als eine Kraft, die das Böse für Deutschland wollte und das Gute schuf, Koellreutter, Bundesstaat S. 34. „Wiener Schlußakte" vom 15. 5. 1820: „Völkerrechtlicher Verein der souveränen Fürsten und Freien Städte".

46) von Reibnitz, S. 169.

47) Näheres § 10.

auch nur teilweisen — Zusammenschluß in einem Staate nur dem Umstand zu verdanken [48]), daß „die größte, vor allem die staatspolitisch geschlossenste deutsche Territorialgewalt, der preußische Großstaat, sich zum Träger eines föderalistischen Zusammenschlusses der deutschen Stämme machte“ [49]). Dieser Staat wuchs im weiten, norddeutschen Flachland dank der Tüchtigkeit der Markgrafen, des deutschen Ritterordens und des Hohenzollerngeschlechts zum Großstaat heran [50]). Je größer und mächtiger dieser wurde, um so schärfer mußte er zu dem anderen deutschgeleiteten Großstaat, nämlich Österreich, in Gegensatz treten. Die kleinen Staaten kümmerte diese Rivalität, welche besonders auf dem Frankfurter Bundestag in Erscheinung trat, wenig, sie sahen sich nur vor, „bei dem Kampf der Großen nicht selbst Schaden zu nehmen“ [51]). Das Ausland, insbesondere Frankreich, waren nach Kräften bemüht, den Kampf fortdauern zu lassen.

Die Ereignisse des Jahres 1848 ließen das Volk erneut nach einem Nationalstaat rufen [52]). Nach dem Scheitern der Bestrebungen des Paulsparlament suchte Österreich die Bemühungen Preußens, welches seine schon vorher von sich aus über den Zollverein und Norddeutschen Bund [53]) betriebene Einigung der deutschen Staaten verstärkt in Angriff nahm, immer wieder zu vereiteln. So bedurfte es erst eines Bruderkrieges mit Österreich (1866) und der Erfolge des deutsch-französischen Krieges, bis die langen mit vielen außerpreußischen Staaten unendlich mühsamen [54]), diplomatischen Verhandlungen Bismarcks zur Gründung des deutschen Kaiserreichs führten. So sehr Bismarck es bedauert haben mag [55]), auch er konnte die Deutsch-Österreicher, Deutsch-Böhmen und Sudentendeutschen dem neugebildeten Reich trotz räumlicher Nachbarschaft nicht eingliedern.

---

48) Bayern und andere Staaten waren nicht groß und mächtig genug; Österreich war durch die Habsburger-Krone an nichtdeutsche Völkerschaften gekettet.

49) Koellreutter, Bundesstaat, S. 10.

50) Schmidt, Reich und Preußen, Sp. 410.

51) Görcke, S. 8.

52) Dabei wurde (hauptsächlich von dem Hessen Friedrich von Gagern und dem Württemberger Paul Pfitzer) schon an Führung Preußens, das durch die napoleonische Epoche den größten Teil seiner nichtdeutschen d. h. polnischen Besitzungen verloren hatte, gedacht. Die deutsch-österreichischen Provinzen entsprachen — auch abgesehen vom Habsburger-Geschlecht — weder an Einwohnerzahl noch sonst der Bedeutung Preußens. Stein hatte noch für Österreich die Krone, aber die Vormacht für Preußen verlangt. Gneisenau und Fichte hatten als erste an ein preußisches Kaisertum gedacht; vgl. Cohn, S. 10—17.

53) Erfurter Unionsverfassung; Dreikönigsbündnis vom 26. 5. 1849.

54) Dazu besonders: Schüßler, „Bismarcks Kampf um Süddeutschland“.

55) Er schrieb z. B. in der Denkschrift vom 7. 9. 1879, daß sich der Begriff „Deutsches Volk“ auch finde an der Donau, in Steiermark und in Tirol, vgl. Schüßler, S. 181 und den Aufsatz von Hugelman: „Bismarck und Österreich“.

Da der im Prager Frieden in Aussicht genommene süddeutsche Bund trotz der Bemühungen Bayerns nicht zu stande kam, mußte Preußen die Beziehungen des norddeutschen Bundes zu Süddeutschland in Verträgen mit den einzelnen süddeutschen Staaten durch die sogenannten Schutz- und Trutzbündnisse regeln [56]). Preußen selber war durch Einverleibung von Hannover, Kurhessen, Nassau, Frankfurt am Main, um das bis dahin im Kondominium mit Österreich verwaltete Schleswig-Holstein, die abgetretenen bayrischen und hessischen Gebietsteile [57]) und um Lauenburg [58]) vergrößert worden. Es umfaßte fast $^4/_5$ des Reichsgebiets. Das heutige Preußen ist zwar infolge des aus dem Versailler Diktat erfolgten Gebietsverlustes wesentlich kleiner geworden. Es umfaßt aber auch heute noch an Fläche und Wohnbevölkerung — eingeschlossen das Saargebiet —

	294 249 qkm.	und	38 845 989 Bewohner,
während Bayern [59]) nur	76 420 „	„	7 477 594 „
u. a. Württemberg	19 507 „	„	2 580 235 „
und das ganze Reich	470 671 „	„	63 178 619 „ haben [60]).

Während Preußen im norddeutschen Bund mehr als $^4/_5$, im Bismarckschen Reich immer noch mehr als $^2/_3$ des Gesamtgebiets umfaßte [61]), und heute sein Gebiet reichlich $^3/_5$ und seine Bevölkerung $^4/_7$ des deutschen Reichs ausmachen, enthält z. B. in den Vereinigten Staaten von Amerika der der räumlichen Ausdehnung nach größte Staat Texas nur $^1/_3$ des Gesamtgebiets, und beherbergt der an Einwohnerschaft größte Staat New-York nur $^1/_{10}$ der Unionsbevölkerung. Ähnlich liegen die Verhältnisse in der Schweiz [61]). Dabei ist Preußens Gebiet tatsächlich noch größer, als oben in den Ziffern angegeben. Waldecks Gebietsteil Pyrmont wurde bereits am 1. 5. 22 Preußen einverleibt, und Waldeck selber wurde auf Grund des Reichsgesetzes vom 7. 12. 1928 mit Preußen verbunden. Preußen hatte schon 1867 mit Waldeck einen Akzessionsvertrag geschlossen, wonach die Ausübung fast seiner gesamten Staatsgewalt auf Preußen überging [62]). Bedeutsamer als dieser Gebietszuwachs sind noch die Verwaltungsgemeinschaften [63]) mit anderen Ländern und das Hinausschieben der

---

56) Meyer-Anschütz, S. 203.

57) Preußische Gesetze vom 29. 9. 1866 und vom 24. 12. 1866; Meyer-Anschütz, S. 189; Görcke, S. 15.

58) Bis zum 23. 6. 76 durch den preußischen König in Personalunion.

59) Mit Saarpfalz.

60) Am 16. 6. 1925 nach S. 5 des Stat. Jahrbuchs für d. deutsche Reich 1929.

61) Bredt, R.V. S. 95, Luther, S. 116, Cohn, S. 1.

62) Der Staat selber bestand fort, und der Fürst behielt nur Sonder- und Ehrenrechte.

63) Nach Braun, Länderkonferenz S. 41 r. bestehen bereits 389 Verwaltungsgemeinschaftsverträge.

preußischen Verwaltung über seine Staatsgrenzen hinaus [64]). So hat Preußen gegenüber den anderen deutschen Ländern wegen des großen geschlossenen Verwaltungskörpers [65]) ein tatsächliches Übergewicht.

Preußens Bedeutung wird dadurch noch größer, daß seine Bevölkerung von einem Staatsgedanken beseelt ist [66]), der nicht nur deutsch, sondern auch speziell preußisch ist. Die Bevölkerung fühlt nicht nur in den sogenannten altpr. Provinzen, sondern auch — mit Ausnahme geringer Teile — in den neuerworbenen Provinzen preussisch [67]). Der Staatsgedanke lebt eben nicht allein in solchen deutschen Ländern, die nur einen Volksstamm [68]) oder mehrere eng verwandte Stämme beherbergen, sondern auch in solchen, deren Bevölkerung [69]) aus den verschiedensten Völkerschaften zusammengesetzt ist. So verwandelten sich gerade in Bayern „mit dem altbayrischen Stamme schwäbische, fränkische und pfälzische Elemente zu einer glücklichen Mischung" [70]). Wenn es heute noch z. B. einen württembergischen, bayrischen und preußischen Staatsgedanken gibt, dann beweist diese Tatsache, daß „die Umwälzung den Lebenswillen und die Lebenskraft der deutschen Einzelstaaten (nicht) gebrochen hat" [71]). Sie beweist weiter, daß der in den früheren Bundesstaaten lebende Staatsgedanke nicht allein in einer Anhänglichkeit an das angestammte Herrscherhaus bestand [72]). Der Staatsgedanke ist eben

64) Das war schon vor der Reichsgründung der Fall. Bornhak nennt es S. 396 „vertragsmäßige Einigung für einzelne Verwaltungsgebiete unter pr. Führung". Es bedeutet aber nicht immer eine „Erweiterung staatlicher Herrschaftsmacht" (so Triepel, Unitarismus S. 76), es kann auch eine Verwischung der Grenzen der Landeshoheit bedeuten, mithin ein „regionales Moment", Bilfinger, Einfluß S. 82.

65) Meißner, S. 48; Schmittmann S. 31, 40, 48—50; Waldecker, S. 10—18, S. 48; Brecht, S. 418, S. 468; Nawiasky, Grundprobleme S. 177.

66) „Behördensystem und Staatsgefühl", Schmidt, Einheitsstaat S. 230 und 231; Hugenberg, S. 24—27; Röhrmann, S. 25. a. A. Kitz, Nachtrag S. 18; Länderkonferenz S. 5, 1.

67) „Das preußische Fühlen ist ebenso eine Tatsache wie z. B. das bayr. Fühlen", Luther, S. 117; a. A. Brüning, S. 325.

68) z. B. der Schwaben in Württemberg und der Sachsen.

69) „Durch eine lange Erziehungsarbeit des Landesfürstentums zur Staatlichkeit herangebildet", Triepel, bei von Jan S. 19.

70) z. Zt. des ersten Bayern-Königs und seines Ministeriums Montgelas „so eng, daß jeder Zweifel an ihrer Dauer jetzt im 2. Jahrhundert des Bestehens unmöglich ist", meint von Jan S. 12; vgl. Nawiasky bayr.-deutsch, S. 534. „Durch den Geist Napoleons in so geschickter, verwaltungstechnisch genialer Weise gestaltet", Worte von Preuß am 26. 1. 19 zit. bei Schmittmann, S. 39; a. A. Brüning, S. 325.

71) Vgl. Triepel, Föderalismus S. 207, zit. auch bei von Jan, S. 19; Anschütz, Föderalismus S. 17.

72) Daher kann die bisherige deutsche Geschichte auch nicht allein als eine solche des „dynastischen Partikularismus" erklärt werden, wie Koch-Weser (zit. bei von Jan S. 13) oder „dynastische Hauspolitik", wie Schmittmann S. 38 und Preuß (zit. bei Schmidt, Einheitsstaat S. 212) zu meinen

nicht mit den früheren Dynastien verschwunden, sondern lebt in fast allen deutschen Ländern, insbesondere auch im preußischen Großstaat fort.

§ 3 Die Weimarer Reichsverfassung.

Unmittelbar nach der Revolution hatten Dr. Preuß und andere geglaubt, daß in Fortsetzung der Unifizierungsentwicklung der Einheitsstaat geschaffen werden könne [73]). Dazu schien der nach dem Kriege notwendige, wirtschaftliche Wiederaufbau [74]) eine Zentralisation erforderlich zu machen. Von den alten Parteien war das Zentrum ursprünglich ausgesprochen föderalistisch eingestellt [75]). Es arbeitete allerdings, sobald es gegen die preuß. Hegemonie ging, auch mit den Liberalen und Sozialdemokraten Hand in Hand. Diese [76]) und die Nationalliberalen vertreten im allgemeinen seit jeher den Unitarismus [77]). Die Industriellen und Gewerbetreibenden waren von Anfang an Unitarier gewesen [78]). Die Sozialdemokraten hatten gerade z. Zt. der Revolution einen großen Anhängerkreis. Sie erstrebten einen straffen Zentralismus und gedachten, die Idee der Wirtschaftsprovinzen durchzuführen. „Sie verfügten in den indu-

---

scheinen. Vgl. auch die Denkschrift vom 3. 1. 19 zum Entwurf vom 20. 1. 19. Es muß vielmehr auch die politische Geographie und die Ethnographie herangezogen werden. Dann erscheint der Staat eher als „Machtverband, als Kraft- und Energieträger", Schmidt, Einheitsstaat S. 212.

73) Vgl. oben Anm. 71.

74) „Fast instinktiv ahnte das deutsche Volk, daß die Einheit das Letzte ... und Voraussetzung für den Wiederaufbau" sei, Görcke, S1. Bohn, S. 85.

75) Bilfinger, Einfluß S. 103 und die daselbst zit. Sätze aus dem R.T. Fraktionsprogramm vom 21. 5. 1871.

76) „Tatsächlich sind die zentralfeindlichen Strömungen innerhalb der d. Soz.-dem., ganz besonders derer Süddeutschlands, im allgemeinen nur zentralfeindlich der Berliner Zentrale gegenüber, bekämpfen aber innerhalb ihrer Landesorganisation den Föderalismus auf das Entschiedenste", Michels, S. 230. Auch heute „in traditioneller Folgerichtigkeit ... mit Entschiedenheit", Pistorius Nr. 502. — Nawiasky, bayr.-deutsch, S. 534 meint „beinahe alle Fraktionen des bayr. L.T. (haben) in ihrer tatsächlichen Haltung einen gewissen föderalistischen Einschlag".

77) Die „heute aber alle mehr oder weniger dem Unitarismus der Soz.-dem. zuneigen". Pistorius Nr. 502; Görcke, S. 42.

78) „Denn sie wollten einen möglichst großen, durch Zollschranken nicht zerrissenen Markt. Sie fürchteten überdies die Launen der einzelstaatlichen Parlamente, in denen landwirtschaftliche Interessen dominierten. Sie hatten das größte Interesse an einer einheitlichen, sozialen Gesetzgebung und an Bürgschaften gegen die unterschiedliche Besteuerung der Industrie. Eine einzelstaatliche, agrarisch gesinnte Majorität war nur allzu leicht geneigt, ungerechte Steuern einzuführen, mit Zolltarifen zu spielen und unzweckmäßige Eisenbahntarife festzusetzen", Bonn, S. 87; „die kleinen Kapitalisten und die Rentner sowie die Intellektuellen, die ihrer ganzen Gesinnung nach immer Unitarier gewesen waren, hatten (durch soziale Revolution, Inflation usw.) an Bedeutung verloren", Bonn, S. 90.

striellen Teilen der deutschen Republik über geschlossene Massen, deren Stärke ihnen schließlich den beherrschenden Einfluß in einem zentralisierten Reich geben mußte [79]). Zerlegte man aber die Republik, wie vor dem Kriege, wieder in einzelne Staaten, so ergaben sich weite Gebiete, in denen eine sozialistische Herrschaft ausgeschlossen war. Das galt insbesondere für Bayern, aber auch für eine ganze Anzahl anderer vorwiegend landwirtschaftlicher Landesteile" [80]).

Bevor die Nationalversammlung [81]) zur Beschlußfassung über eine Verfassung in Weimar zusammentrat, waren Vertreter der einzelstaatlichen Regierungen bezw. Machthaber auf den Ruf des „Rats der Volksbeauftragten" zu einer Konferenz in Berlin erschienen [82]). Als in Süddeutschland bekannt wurde, man plane von Berlin aus eine straffe Zentralisation, entsandten Bayern, Württemberg, Baden und Hessen Vertreter nach Stuttgart zu einer Tagung, welche vom 27. bis 30. 12. 1918 dauerte. Obwohl diese unter sozialistischem Vorsitz tagte, wandte sie sich scharf gegen eine „ausschließliche Zentralverwaltung, die unsere Landesregierungen zu untergeordneten Provinzialbehörden herabdrücken würde" [83]), und wollte festhalten „am Reich in seiner bundesstaatlichen Gestaltung". Am 25. und 26. 1. 1919 waren wiederum Vertreter der einzelstaatlichen Regierungen mit dem Rat der Volksbeauftragten in Berlin zusammen [84]). Eine straffe

79) Vgl. oben S. 12 und 13.

80) Bonn, S. 85.

81) Sie wurde am 19. Januar auf Grund der Verordnung des „Rats der Volksbeauftragten" vom 30. 11. 1918 (RGBl. 1345) nebst Wahlordnung vom 30. 11. 1918 (RGBl. 1353) gewählt. Sie trat am 6. Febr. 1919 in Weimar zusammen und beschloß zunächst das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt. Es wurde am 10. 2. 1919 (RGBl. S. 169) durch den Präsidenten der verfassunggebenden, deutschen Nationalversammlung (!!), David, verkündet. Es wurde ergänzt durch das Übergangsgesetz vom 4. 3. 1919 (RGBl. S. 285). Der „Volksbeauftragte" Ebert wurde von der Nationalversammlung zum Präsidenten der deutschen Reichsrepublik gewählt, und dieser ernannte die erste Reichsregierung einer demokratischen Republik.

82) Am 25. Nov. 1918. — „Verdienst der Länder", Pistorius Nr. 500; Görcke, S. 121.

83) Zit. nach Bilfinger, Einfluß S. 39.

84) Da kann es als eine typische Erscheinung des neuen Parteipartikularismus gelten (Görcke, S. 126 und oben Anm. 17), daß der soz.-pazif. eingestellte damalige bayr. Ministerpräsident Eisner (ein Kampf, den „sein pol. Antipode von Kahr fortsetzte", Nawiasky bayr.-deutsch, S. 534) sich zum Wortführer der süddeutschen Staaten und Sachsens machte und die Einsetzung eines „Staatenausschusses" durchsetzte. Dieser wurde am 26. 1. 1919 gebildet und erhielt an der Beratung über die vorläufige Reichsgewalt und sodann die eigentliche Verfassung maßgeblichen Anteil (näheres vgl. Anschütz RV.S. 19—21, 23—25). Zwischen dem Rat der Volksbeauftragten und dem Staatenausschuß wurde bis auf die damaligen Art. 15, 19 und 40 im wesentlichen eine Einigung erzielt. Dr. Preuß legte den Entwurf 3 der Nationalversammlung zur Beschlußfassung vor, begründete ihn mündlich und erwähnte, daß der Staatenausschuß in der „Neugliederungsfrage (Änderung des Bestandes und der Grenzen der Einzelstaaten, heute insbes. Art. 18), über

Zentralisation wurde von den Süddeutschen abgelehnt, weil sie angeblich zu einer „Verpreußung" geführt hätte [85]). Die Südd. Sozialisten fürchteten, daß dann ihr Einfluß geschwächt würde, weil „Preußen mit überlebtem, autoritärem und feudalem Geiste getränkt sei" [86]). „Sie beanspruchten energisch das Recht auf aktive und positive Mitarbeit am Staatsleben, am Leben ihrer Kleinstaaten, mit der Begründung, daß die Staaten, denen sie angehören, auf eine lange und ruhmvolle, parlamentarische Geschichte zurückblicken könnten" [86]). Auch wollte man aus außenpolitischen Gründen [87]) das Reich nicht als „verlängertes Preußen" ansehen lassen. Dazu hätte eine straffe Zentralisation zu einem verstärkten Einfluß Berlins geführt. Dieses wollte man nicht: zum einen Teil, weil man dann die Herrschaft der Gasse über ganz Deutschland befürchtete [88]), zum anderen Teil, weil man gegen Berlin — z. T. wegen der von dort aus geleiteten Kriegsverwaltung — eingestellt war [89]). Immerhin bildete „die Kriegswirtschaft im e. S., aber auch die Reichsfinanzgesetzgebung im Kriege mit ihrer weitgehenden Konzentration der einzelstaatlichen Arbeit nach der Seite des Reiches hin ... den Übergang zu den Verhältnissen, welche durch die Umwälzung und durch die Folgen des Versailler Vertrages geschaffen wurden" [90]).

Wenn die Nationalversammlung wirklich den Einheitsstaat hätte schaffen wollen, dann hätte sie auf die Eigenart der Bevölkerung und die unterschiedliche, wirtschaftliche Struktur der früheren Bundesstaaten, insbesondere derjenigen in Süddeutschland Rücksicht nehmen müssen. Der Süddeutsche ist naturverbundener [91]). Im Süden überwiegt der bäuerliche Kleinbetrieb, im Norden — hauptsächlich

---

die Stimmverteilung im Reichsrat und die Rechte der fremdsprachlichen Volksteile des Reichs abweichende Beschlüsse gefaßt habe, die sich aus den Fußnoten zu den Artikeln ergäben", Anschütz R.V. S. 25.

85) „In Deutschland hat es den südd. Soz.-dem. lange geschienen, als seien sie von ihren Genossen in Norddeutschland durch eine andere Weltanschauung getrennt", Michels, S. 231. In Süddeutschland ist das Stammesbewußtsein stärker als das Klassenbewußtsein, vgl. Görcke, S. 35. Abg. Koch-Kassel, N.V.Ber. 294 A; vgl. Schmittmann, S. 61.

86) Michels, S. 231.

87) Deshalb auch kein Reichsland Preußen, vgl. die bei Kitz, S. 13 zit. Worte, welche Heine am 19. 3. 1919 sprach. Über die Bedenken, den Ausdruck „Reich" beizubehalten, vgl. Anschütz R.V., S. 33, Ziff. 4.

88) Pistorius Nr. 500; über Berlin Schmittmann, S. 14.

89) Görcke, S. 47; Cohn, S. 40; bes. in Bayern.

90) Bilfinger, Einfluß S. 3.

91) Und will mehr seiner Stammeseigenart leben, Nawiasky, bayr.-deutsch, S. 533. Wenn man dies mit Jellinek Partikularismus nennen will, dann kann man ihn aber nicht mit Görcke, S. 5, der Hegemonie gegenüberstellen als den „beiden Hauptpunkten, um die der Kampf der Geister mit am heftigsten" tobte; denn Hegemonie bedeutet Führung. Darüber, daß Preußen nicht führen, sondern — wenn überhaupt erhalten — wie jedes andere Land behandelt werden sollte, war man in Weimar ungefähr einig!

Nordosten — der Großbetrieb [92]) Dennoch glaubt Bilfinger [93]), daß „die Schöpfer der neuen Verfassung zunächst zwar richtig erkannt haben, daß nicht die Eigenart der Landschaften und Stämme mit ihrer kulturellen Mannigfaltigkeit, sondern die historisch überkommene Stellung der Dynastien und ihrer obrigkeitlichen Regierungen — also herrschaftliche Momente — den Kern des Wesens auch des politischen bisherigen Einzelstaates ausmachten" [94]). Daß herrschaftliche Momente den Einzelstaat bestimmen und — selbst nach dessen rechtlichem Verschwinden — noch fortwirken werden, ist zweifellos richtig. Dennoch wird die deutsche Eigenart auch in später Zukunft [95]) keinen straffen Zentralismus dulden und dies am wenigsten auf kulturellen Gebieten, wenn anders man nicht ausschließlich materialistischen Interessen dienen will [96]).

Der Preuß'sche Vorentwurf [97]) ist der ursprünglich gehegten Hoffnung entsprechend stark unitarisch gedacht und schreibt eine völlige Neugliederung Deutschlands ohne Rücksicht auf die bisherigen Bundesstaatsgrenzen in 16 [98]) „Gebiete" vor, will aber aus diesen Gebieten künftige Länder [99]) hervorgehen lassen. Der erste amtliche Entwurf ist — insbesondere auf Grund der Einwirkung des Staatenausschusses — weniger radikal und hält, wenn auch nur formell, „an der überlieferten, bundesstaatlichen Struktur" [100]) fest. Das Selbstbestimmungsrecht der „Freistaaten" ist zwar sehr beschränkt, bedeutet aber doch zumindest eine „höchstpotentierte Selbstverwaltung" [101]). Der zweite Entwurf ist wesentlich föderalistischer. Er ist jedoch stark auf eine Zerschlagung [102]) Preußens gerichtet. So erklärt die Denk-

92) Michels, S. 231.

93) Einfluß, S. 82.

94) Die bei Bilfinger zit. Denkschrift S. 6 ff.; Bismarcks Gedanken und Erinnerungen Bd. I, S. 490 ff.

95) Falls die von den Bundesstaaten herrührenden „herrschaftlichen Momente" und die Erinnerungen daran mit der Zeit ausschleißen sollten! Im straff zentralistisch organisierten Frankreich machen sich z. B. wieder regionalistische Bestrebungen bemerkbar, von Jan, S. 9, vgl. unten S. 71 Anm 406.

96) Wie scheinbar Peus: „Vollzieht sich doch die Entwicklung nach den Produktionsnotwendigkeiten" zit. bei Schmittmann, S. 43.

97) Vertraulich für den inneren Gebrauch der Reichsregierung, vgl. Preuß-Anschütz, S. 7. Der Entwurf ist abgedr. bei Triepel, Quellensammlung S. 7 ff. als Entwurf 1.

98) Man rechnete damals noch mit der Eingliederung Deutsch-Österreichs, Deutsch-Böhmens und Sudetendeutschlands.

99) § 11 (nicht Art. wie Schmittmann, S. 38, sagt) stellte es „dem deutschen Volke" frei, „ohne Rücksicht auf die bisherigen Landesgrenzen neue Freistaaten zu errichten"", Anschütz, S. 91; Preuß-Anschütz, S. 3—8.

100) § 1 des Entw. 1, vgl. Anschütz RV. S. 17.

101) Der Ausdruck stammt aus der dem Entwurf beigegebenen Denkschrift, vgl. Anschütz, R.V. S. 18.

102) Denn „die Vorstellung, daß das ein Unterstaat sei, (muß) infolge der natürlichen Kraft eines solchen Gebildes Theorie bleiben", Luther, S. 116; Wittmayer, R.V. S. 106.

schrift vom 3. 1. 1919 zum Entwurf vom 20. 1. 1919 auf Seite 6: „Ist die pr. Hegemonie in Deutschland unmöglich geworden, so ist auch ein einheitliches Preußen in Deutschland unmöglich geworden". Preußen war zunächst auch mit seiner Auflösung einverstanden. Die preußische Regierung erließ bereits am 13. November 1918 einen Aufruf, in dem sie als nächste Aufgabe bezeichnete, „das alte von Grund auf reaktionäre Preußen so rasch wie möglich in einen völlig demokratischen Bestandteil der einheitlichen Volksrepublik umzuwandeln" [103]). Den Einheitsstaat lehnten die Süddeutschen jedoch wie erwähnt ab. Inzwischen meldeten sich aber auch im Norden gewichtige Stimmen, welche — besonders wenn die süddeutschen Staaten erhalten blieben — vor einer Aufteilung Preußens warnten [104]). Dadurch wurde die Auflösung des preußischen Staates von dem Verschwinden der süddeutschen Länderselbständigkeit abhängig gemacht. So sahen die Süddeutschen sich genötigt, für die Erhaltung Preußens einzutreten, obwohl sie grundsätzlich heute wie damals eine Zerschlagung Preußens begrüßen, weil sie dann ja nicht mehr dem großen Block gegenüber stehen würden. Nach dem Inkrafttreten der Weim. R.V. war Preußen noch immer bereit [105]), in dem Einheitsstaat aufzugehen, machte es jedoch jetzt auch amtlich von der Bereitwilligkeit der Süddeutschen, dasselbe zu tun, abhängig. So wurde von der pr. verfassunggebenden Landesversammlung [106]) noch am 17. 12. 1919 mit 210 gegen 32 Stimmen(der DNVP. und der DVP.) folgender Beschluß gefaßt: „Durch die R.V. sind die Grundlagen für den deutschen Einheitsstaat derart geschaffen worden, daß seine Entwicklung und Errichtung nur eine Frage der Zeit, der langsameren oder schnelleren Entwicklung ist ... Wiederholt hat Preußen durch seine Staatsregierung und Volksvertretung zum Ausdruck gebracht, daß es bereit ist, im deutschen Einheitsstaat aufzugehen [107]), wenn die-

---

103) G.S. S. 187; Görcke, S. 52 sieht als Ursache an, „daß die in Preußen zur Regierung gelangten Kreise, die solange wegen ihres Kampfes gegen die Monarchie preußenfeindlich eingestellt gewesen waren, nun nicht aus ihrer Haut heraus konnten und diese Einstellung auch, nachdem sie berufene Vertreter der pr. Staatsinteressen geworden waren, nicht fallen lassen konnten oder wollten".

104) Sogar Parteifreunde des Dr. Preuß wie z. B. Abgeordneter Koch-Kassel.

105) „Angeblich selbstlose Bereitwilligkeit", Schmitmann, S. 4.

106) LVDrucks. Bd. 5, Nr. 1467; LVBr. Bd. 7, Sp. 8408 ff. „Politik der Selbstauflösung", Triepel Föderalismus S. 222; Meinecke, preußisch-deutsch, S. 18 ff.

107) Die Tatsache, daß Preußen damals ins Reich aufgehen wollte, einige andere Länder dagegen nicht, kommt auch formell in den Verfassungen der Länder zum Ausdruck. So heißt es z. B. in der bad. Verfassung im § 1: „Baden ... bildet als selbständiger Bundesstaat ...", dagegen im Art. 1. der pr. V.Urk.: „Preußen ist eine Republik und Glied des deutschen Reichs". Stier-Somlo, Komm. zur Pr. V.Urk. S. 45, meint allerdings, daß

selbe Bereitwilligkeit auch bei anderen Ländern bestehe ... Als das größte der deutschen Länder erblickt Preußen seine Pflicht darin, zunächst den Versuch zu machen, ob sich nicht bereits jetzt die Schaffung des deutschen Einheitsstaates erreichen läßt. Aus diesen Erwägungen heraus ersucht die L.V. die Staatsregierung sofort und noch vor Einbringung der endgültigen Verfassung die Reichsregierung zu veranlassen, mit den Regierungen aller deutschen Länder über die Errichtung des deutschen Einheitsstaates in Verhandlungen zu treten". Dieser Beschluß blieb wirkungslos: Der dritte Entwurf der RV., welcher sich auf dem hier interessierenden Gebiet kaum von dem zweiten unterscheidet, war als Regierungsvorlage am 21. 2. 1919 der NV. vorgelegt und nach der am 14. 3. beendeten ersten Lesung dem bekannten achten Ausschuß, dem Verf.-Ausschuß, überwiesen worden. Nach dessen 42. Sitzung am 18. 6. war die vom Ausschuß vorgenommene Umarbeitung als vierter Entwurf an die Nationalversammlung gegeben und nach zweiter (vom 2.—22. 7.) und dritter Lesung (vom 29.—31. 7.) am 31. 7. 1919 in namentlicher Abstimmung endgültig angenommen worden.

Die Weim. RV. hat die staatsrechtliche Struktur des deutschen Reichs stark dem Einheitsstaat genähert[108]), ihn aber nicht gebracht[109]). Sie zeigt stark den Charakter eines Kompromisses[110]). So ist die Weim. RV. trotz des Strebens ihrer Schöpfer nach einem Einheitsstaat „noch föderalistisch unter Anerkennung des Bestehens der

---

dies staatsrechtlich wenig Bedeutung habe; denn wenn z. B. „die Verf.Urk. des Freistaats Bayern vom 14. 8. 1919 im § 1 sagt: Bayern ist Mitglied des deutschen Reichs, so ist damit nicht weniger als mit „Glied" in der pr. und § 1 der Verf.Urk. des freien Volksstaats Württemberg vom 20. 5 1919 gemeint, nicht etwa hier ein Ausdruck für einen unlösbaren Bundesstaat, dort für einen lösbaren Staatenbund gewählt". So scharf kann der Gegensatz jedoch kaum gefaßt werden. Es besteht zumindest psychologisch ein Unterschied; denn „Glied" ist etwas Organisches, etwas, was man von Natur ist; „Mitglied" dagegen, was man mehr oder weniger freiwillig gewählt hat. Es zeigt sich auch insofern ein gewisser Unterschied, als die Pr. Verf.Urk. lediglich eine Ausführung der R.V. ist, während z. B. die bayr. das von der R.V. Vorgeschriebene mehr oder weniger freiwillig ausführt, im übrigen aber durchaus eigene Rechtsinstitute schafft.

108) Sodaß Wittmayer S. 128 fragt, ob Grenzfallstaaten oder Grenzfallreststaaten; vgl. von Albert § 6.

109) Trotz „Überspannung des formalen und absoluten Einheitsgedankens unter Zurücksetzung der Einzelstaaten, voran Preußens", Bilfinger, Föderalismus S. 58: Leitsatz I, 3.

110) Zwischen Preuß'schem Entwurf und den Wünschen der Einzelstaaten ..., sodaß der organisatorische Grundgedanke des Preuß'schen Entwurfs kaum noch zu erkennen ist", Cohn, S. 51; Görcke, S. 56. Der RG.Präsident Dr. Simons lobt in der Einl. S. II zu Beck in Bezug auf die amerikanische Verfassung den „Geist des Kompromisses": „nicht der romanische Geist eines logischen Radikalismus, sondern der angelsächs. Geist der nüchternen Rücksicht auf das praktisch Erreichbare".

Länder aufgebaut“ [111]). Die „Länder“ [112]) müssen noch heute als Staaten [113]) angesehen werden. Unter der alten RV. waren sie es unbestritten. Die Weim. RV. hat von einem Verlust der Staatseigenschaft nirgends etwas gesagt [114]), sondern spricht sogar von Staatsgewalt des Reiches und der Länder. So heißt es im Art. 5. RV. „Die Staatsgewalt wird in Reichsangelegenheiten durch die Organe des Reichs auf Grund der RV. und in Landesangelegenheiten durch die Organe der Länder auf Grund der Landesverfassung ausgeübt“. Das Reichsvolk ist nicht Träger aller Staatsgewalt [115]), sondern nur derjenigen des Reichs. Die Landesstaatsgewalt geht vom betr. Landesvolke aus, beruht somit auf landeseigenem Recht und ist nicht von derjenigen des Reichs abgeleitet, sondern vom Reich als eine eigene Gewalt [116]) geduldet, anerkannt und vorgeschrieben [117]). Das Reich besteht somit aus Staaten und ist selber ein republikanischer Bundesstaat [118]). Dieser ist im Gegensatz zum herrschaftlich organisierten Staatenstaat [119]) genossenschaftlich organisiert. Er ist ein „aus Staaten zusammengesetzter Staat, bei dem die Gesamtheit der Unterstaaten an der Willensbildung des Oberstaates beteiligt ist“ [120]). Der Begriff ist „von Haus aus politischer Natur“[121]). Der Gedanke bedeutet formal „ein durch bündische Einrichtungen modifiziertes Subjektionsverhältnis der Einzelstaaten unter das Reich [122]). „In der Regelung der Staatsnatur der Einzelstaaten an sich und ihrer Zusammen-

111) von Jan, S. 16.

112) „Kein Bedeutungswandel“ gegenüber früheren Bundesstaaten, Anschütz RV. 10. Aufl., S. 34; Cohn, S. 62.

113) „Sie würden sofort (als Staaten) restlos in die Erscheinung treten, wenn je das Reich zerfiele“, von Blume, S. 77. Nach Kahl DJZ. 1923, Spalte 704, haben die Länder „keine volle Staatspersönlichkeit mehr“, vgl. auch Verf.Ausschuß 3. 6. 19, S. 401. Nach von Freytagh-Loringhoven S. 79 ff. sind sie jedoch nur „Selbstverwaltungskörper“.

114) von Albert § 6; Görcke, S. 63 und die dort angef. Lit.

115) Anschütz RV. 10. Aufl., S. 36. Anderer Ansicht Wittmayer, S. 132 und 133, Poetzsch-Heffter, S. 77: „Die Landesgewalt ist abgeleitete Gewalt“ und S. 78: „Hiernach ist die L.Gewalt nichts anderes als eine den Ländern zur Ausübung übertragene Reichsgewalt“.

116) So heißt es in Teil I, Kap. I, § 5 Abs. 1 Not.VO. vom 1. 12. 30: Die wirkliche Höhe der Bürgersteuer wird von den Ländern „kraft eigenen Rechts“ bestimmt. Reimer § 14. a. A. Poetzsch, zit. bei Bilfinger, Einfluß S. 75, wenn er sagt, „was durch die NV. das deutsche Volk als Gesamtheit den einzelnen Ländern gelassen hat, das hat es ihnen gegeben“.

117) Anschütz S. 50 „die Länder sind zur Annahme und Beibehaltung der republikanischen Staatsform gezwungen“, Görcke, S. 70.

118) So sagte Ebert im Bayr.LT. am 12. 6. 22 ausdrücklich, daß die staatliche Selbständigkeit der Länder erhalten geblieben sei. Anschütz RV. 10. Aufl., S. 37; Görcke stellt S. 64 „Bundesstaat sui generis“ als h.M. fest.

119) Kahl DJZ. 1923, Sp. 704.

120) Cohn, S. 70 und meint, daß das Deutsche Reich wohl mit der Zeit ein Staatenstaat würde.

121) Mayer, S. 338.

122) Bilfinger, Einfluß S. 46.

ordnung mit dem bundesstaatlichen Ganzen" liegen daher die staatsrechtlichen Hauptprobleme [123]).

Die Weimarer RV. hat diese Probleme weder im Sinne der absoluten rechtlichen Gleichbehandlung [124]), noch im Sinne der verhältnismäßigen Geltung [125]) der deutschen Länder konsequent durchgeführt. Ganz abgesehen von der Frage, ob die aus der Bismarckschen Verfassung beibehaltene bundesstaatliche Organisation mit dem Parlamentarismus vereinbar ist [126]), hat die Reichsverfassung das Größenverhältnis Preußens zu den anderen Ländern und zum Reich ignoriert [127]). Da die von der Bismarckschen Verfassung geschaffene enge organische Verbindung der obersten pr. und Reichsorgane nicht beibehalten worden ist, so kommt die Bedeutung des preußischen Großstaates dem Reiche nicht zugute, insbesondere bildet sie nicht mehr ein unitarisch wirkendes Gegengewicht [128]) gegen den süddeutschen Föderalismus bezw. Partikularismus.

Die süddeutschen Reservate sind zwar nicht mehr in der Verfassung zu finden [129]). Bayern bildet aber z. B. einen geschlossen Wehrverband unter einem eigenen Landeskommandanten [130]), und in München befindet sich eine Sonderabteilung des Reichspostministeriums, welche mit der bayr. Landesregierung unmittelbar verkehrt. Obwohl „wichtigere Gegenstände" dem Reichsministerium in Berlin zu unterbreiten sind, kann dies gerade als Beispiel eines neuen Föderalismus gelten; denn „was nun ein wichtigerer Fall ist, darüber entscheidet faktisch Bayern" [131]). Dann ist noch zu erwähnen der „süddeutsche

123) Smend, Verf. S. 168.

124) Weil die formale Gleichbehandlung in der RV. durch Sondergesetze durchbrochen ist.

125) Der abstrakte Bundesgedanke beruht auf dem Grundsatz „rechtlicher Gleichheit und verhältnismäßigen Einflußrechts", Bilfinger, Einfluß S. 10 und 15; Behnke's Thema: „Die Gleichheit der Länder im deutschen Bundesstaat".

126) z. B. Schmitt in DJZ. 1931 besonders Sp. 8 über Kaufmann, Sp. 6 Anm. 3: „Das heutige deutsche Reich sei zu gleicher Zeit ein pluralistisches, ein polykratisches, ein föderalistisches Gebilde — unglückliches Reich!" und bezeichnet Sp. 8 als eigentliche Quelle des Unheils den „Mangel eines Konstruktionsprinzips".

127) Koellreutter in der Besprechung von Freytagh-Lorringhoven in Arch. d. öff. R. 1925, S. 245.

128) Näheres § 8 und 7. Unten S. 57—58, 60, 63—64.

129) Denn, daß „die mit der unmittelbaren Reichsverwaltung in den Ländern betrauten Beamten ... Landesangehörige sein" sollen, Art. 16, bezieht sich auch auf die mittel- und norddeutschen Länder. Dazu Anschütz Föderalismus S. 20—21.

130) § 12 des Wehrges. vom 23. 3. 1921, RGBl. 329, in Ausführung des Vers. Diktats Art. 159 ff.

131) Bilfinger, Föderalismus S. 46: „Errungenschaft der Einheit der Verkehrsverwaltung durchlöchert". Da Frankreich in München eine Gesandtschaft unterhielt, schien sogar die Einheit der ausw. Politik gefährdet. Bayern hat diese jedoch beschäftigungslos gelassen, vgl. von Freytagh-Lorr., S. 248.

Senat", welcher beim Staatsgerichtshof zum Schutze der Republik [132]) „unter Beteiligung von 3 bayr. Laienrichtern und der entsprechenden Zahl von bayr. Reichsgerichtsräten" auf Grund von Verhandlungen der bayr. und der Reichsregierung [133]) eingerichtet war.

Die Stimmenzahl der Ländervertreter im Reichsrat zeigt, daß auch der Grundsatz der verhältnismäßigen Geltung nicht durchgeführt worden ist. Der Reichsrat ist als Nachfolger des Bundesrats [134]) das Organ, in welchem die Länder ihren Einfluß beim Reich ausüben sollen. Sie sind eben auf den Gebieten, über welche sie früher selbständig, frei vom Reich, zu bestimmen hatten, „auf die Einflußnahme beim Reich" angewiesen [135]). Nach Art. 61 hat jedes Land mindestens eine Stimme, die größeren haben je eine auf 700 000 Einwohner [136]). Nur Preußen hat es nicht, da „kein Land ... durch mehr als $^2/_5$ aller Stimmen vertreten sein" darf, „um nicht durch eine konsequente Durchführung des Grundsatzes des relativen Gleichheit faktisch die Gleichheit wieder aufzuheben [137]). Nach dieser rein mathematischen Berechnung ergeben sich unter Berücksichtigung dessen, daß die Hälfte der preußischen Stimmen von den Provinzialverwaltungen zu bestellen sind [138]), folgende Ziffern:

Preuß. Regierung:	13	Pr. prov. Stimmen:	13
Bayern:	10	Thüringen:	2
Sachsen:	7	Hessen:	2
Württemberg:	4	Hamburg:	2
Baden:	3	übr. Staaten je 1:	10

zusammen 66.

Der Einfluß Preußens entspricht also, selbst wenn die preußischen Stimmen einheitlich abgegeben werden müßten, nicht seiner Größe und Bedeutung [139]). Demgegenüber haben die anderen Gliedstaaten zum guten Teil ihre Vertretungsstärke behalten, sodaß Triepel [140])

---

132) Gesetz vom 21. 7. 22.

133) Die am 19. und 20. 8. 22 in Berlin stattfanden, aber staatsrechtlich wohl unverbindlich sind, vgl. Görcke, S. 87.

134) Er wird nicht nach regionalen, wirtschaftlichen, stammes- oder sonstigen Gesichtspunkten gebildet. Er verkörpert als Vertretung der Landesregierungen das föderalistische Prinzip, Meißner, S. 101.

135) Laband, Entwicklung S. 8.

136) Abgeändert durch Gesetz vom 24. 3. 21 RGBl. 440, vgl. Bredt, Prov.-Vertr. S. 298; Anschütz, S. 201.

137) Behnke, S. 77; Preußen müßte 48 Stimmen haben, Schoppmeier, S. 48. Da dies nicht der Fall ist, wirft Anschütz dem Verfassungsgesetzgeber „einen Verstoß gegen den Gedanken der ausgleichenden Gerechtigkeit", vor, RV. 10. Aufl., S. 305; Reimer § 17.

138) Näheres § 4.

139) Es hat auch nicht mehr das Präsidium; denn dieses wird grundsätzlich vom Reichsminister des Innern geführt, Art. 65; Gesch.O. d. Reichsregierung § 13.

140) Entwürfe S. 98.

befürchtet, daß „dieses Reichsratssystem dem übelsten Partikularis mus Tür und Tor" öffnet. Diese Gefahren sind aber wohl mit Görck nicht für so erheblich anzusehen; denn der RR. ist auf das Recht de Initiative und des Einspruchs aus Art. 69, 74, 76 und das der Zustim mung beim Haushaltsplan aus Art. 85 Abs. 4 beschränkt. Außer den Erlaß von Ausf.V.O. gemäß Art. 77 hat er im übrigen nur noch be wichtigeren Verwaltungsangelegenheiten beratend mitzuwirken, Ar 67. Der Einfluß des RR. ist aber wesentlich größer, als sich aus den Verfassungswortlaut zu ergeben scheint[141]). Die Bedeutung de Reichsrats tritt hauptsächlich bei den Vorberatungen einer Regie rungsvorlage hervor. Es ist allerdings auch vorgekommen, daß de RR. dadurch ausgeschaltet wurde[142]), daß die Reichsregierung ein Gesetzesvorlage durch Angehörige der hinter ihr stehenden Parteie aus der Mitte des Reichstages einbringen ließ. Im allgemeinen hat di Reichsregierung es aber nicht getan, und zwar wohl in der Erkennt nis, daß sie auf die im Reichsrat mit der Vertretung der Länder be trauten höheren Verwaltungsbeamten angewiesen ist[143]). Daher is auch der früher geübte Brauch beibehalten, daß die Reichsregie rung bei Gesetzentwürfen zunächst mit Preußen, dann mit Bayer Fühlung nimmt[144]). So besteht der von Laband[145]) gerügte Zustand daß „der Einfluß der größeren Staaten, namentlich Bayerns über di ihnen im Bundesrat zustehende Stimmenzahl gesteigert, der der klei nen Staaten vermindert worden ist", auch heute fort. Das Reich mu auf die größeren Staaten schon deshalb Rücksicht nehmen, weil e auf die Mitwirkung der Länder insofern angewiesen ist, als dies grundsätzlich die Reichsgesetze auszuführen haben, Art. 14. Das Reic hat auch nur beschränkt die Möglichkeit, seinen Willen notfalls mi Gewalt durchzusetzen[146]).

---

141) Wenn auch nicht mit Cohn S. 96 gesagt werden kann, daß sein Bedeutung derjenigen des Bundesrats nur wenig nachsteht, so darf doch d Gefahr, „die im unitarischen Sinne erfolgte Veränderung in ihrer Tragwei zu überschätzen", S. 42, nicht außer acht gelassen werden.

142) Bilfinger, Föderalismus S. 53; in der RT.Sitzung vom 28. 5. 72 b schwerte sich der württ. Ministerpräsident v. Mittnacht, daß auf die i Schoße der Pr. Regierung vorbereiteten Justizgesetzentwürfe (welche sofo dem RT. zugeleitet wurden) von den Einzelstaaten kein Einfluß mehr geü werden könne, Bilfinger, Einfluß, S. 14.

143) Schoppmeier meint S. 28: „schlechterdings", weil nur diese d Sachkenntnis und Erfahrung hätten.

144) Vgl. die am 7. 11. 21 an die Presse gegebene Mitteilung der württ. R gierung, Bilfinger, Einfluß, S. 17; Schoppmeier, S. 46. Jedenfalls i die von der Weim.RV. bewußt gewollte Loslösung des RR. von der Reich regierung ebensowenig Wirklichkeit geworden, wie die von RT. u. RR., vg § 9 Gesch.O.f.d.RR. und § 86 für den RT.

145) Entwicklung S. 120.

146) „Bei tatsächlicher Schwäche der Reichsgewalt (ist es) nur schwe einen passiven Widerstand der Länder zu brechen", Cohn, S. 91; Schopp

Die deutschen Länder brauchen sich nicht durch Mitglieder ihrer Regierungen vertreten zu lassen. Trotz des Verfassungstextes [147]) ist es unbeanstandete und von früher her beibehaltene Praxis, daß Staatssekretäre, Ministerialdirektoren usw., welche der Regierung dienstlich unterstellt sind, zu Vertretern ernannt werden [148]). Es fragt sich aber, ob die Landesregierung — das zur Vertretung des Landes nach außen berufene Organ [149]) — ihren Reichsratsbevollmächtigten bindende [150]) Weisungen (Instruktionen) erteilen kann, und weiter, ob die einem Lande zustehenden Stimmen nur einheitlich abgegeben werden können. Eine Bestimmung im Sinne des Art. 6 Abs. 2 a. RV. ist im Gegensatz zum Entwurf 3, Art. 21, nicht in die geltende Verfassung übernommen, sondern mit Rücksicht auf die pr. Prov. Stimmen gestrichen worden. Die Länder können ihre Stimmen also an sich verschieden abgeben. Da dies aber sinnlos wäre [151]), gilt der Grundsatz einheitlicher Stimmabgabe [152]).

Für die Beantwortung der zweiten Frage, nämlich ob die Ländervertreter durch ihre Landesregierungen instruiert werden können, gibt § 1 RR. Gesch. O. einen Hinweis. Diese Bestimmung sieht vor, daß, „umfangreichere Gesetzesvorlagen ... regelmäßig frühestens 3 Wochen ... nach der Verteilung in der Reichshauptstadt [153]) auf die TO. der Voll- und Ausschußsitzungen gesetzt werden" sollen. Der Zweck

---

meier, S. 38. Reimer meinte noch, § 12, daß die Reichsaufsicht auch gegen Preußen durchführbar sei; vgl. jedoch den Vergleich des Reichs mit Thüringen und die Bemerkungen darüber in DJZ. 1931, Sp. 139.

147) „Die Länder werden im Reichsrat durch Mitglieder ihrer Regierungen vertreten", Art. 63 Abs. 1, Satz 1.

148) „Zulässig und üblich", Anschütz RV., S. 203, Ziff. 1. Bevollmächtigte, § 6 der Gesch.O. f. d. RR. vom 20. 11. 1919, neuveröff. RGBl. 1921, S. 975, Sartorius, S. 803.

149) In Meckl.-Strelitz vertritt derjenige Staatsminister, der Mitglied des RR. ist, den Staat nach außen, § 29 der Verf. In Württemberg und Hessen ist es der Staatspräsident, § 32 bzw. Art. 41.

150) Hildenbrand stimmte als „Stimmführender Stellvertreter" Württembergs im RR. gegen die von seiner Regierung erteilten Weisungen, siehe die Erörterungen im Württ. LT. vom 23. 10. 24, Ber. S. 211 und Bilfinger, S. 174 ff.

151) Vgl. NV.Ber. S. 1342 D.

152) „Einheitliche Stimmenabgabe ist schon nach Landesrecht eine Selbstverständlichkeit", Poetzsch, S. 117. Die Reihenfolge der Abstimmung richtet sich nach der Reihenfolge der Länder, RR.Gesch.O. §§ 10 und 18, sodaß die Einzelbevollmächtigten eines Landes länderweise — zumindest unmittelbar nacheinander — ihre Stimme abgeben müßten, wenn kein „Stimmführer" ernannt ist, vgl. Hildenbrand.

153) Trotz des Art. 64, der eine besondere Berufung durch die Reichsreg. vorsieht, tagt der RR. ständig und „eine Unterbrechung (!) seiner Sitzungen für einen bestimmten Zeitraum bedarf der Zustimmung der Reichsreg.", § 1 und 2 RR.Gesch.O. Die Ländervertreter waren früher zugleich Gesandte bei Preußen, seit 1921 sind sie solche beim Reich, Bilfinger, Einfluß S. 96. Der RR. kann demnach auch heute noch — von dem pr. Prov.Vertretern abgesehen — als Gesandtenkongreß gelten.

dieser Vorschrift besteht darin, daß die Bevollmächtigten sich mit ihren Landesregierungen in Verbindung setzen können, um sich in struieren zu lassen [154]). Die Instruktionserteilung ist hiernach zulässig [155]), aber nicht vorgeschrieben. Deshalb gilt die Stimme auch so, wie sie abgegeben ist, und dies auch dann, wenn die Landesregierung sie entgegengesetzt oder garnicht instruiert hat. Dafür, daß die Bevollmächtigten ihre Stimmen der Weisung entsprechend abgeben, sind sie nicht dem Reich oder Reichsrat, sondern ihrem Lande gegenüber verantwortlich [156]). Aus dieser Rechtsstellung darf aber nicht mit Reimer, § 16, gefolgert werden,daß das einzelne Mitglied eine Doppelstellung, nämlich die eines Reichs- und Landesorgans habe. Der einzelne Stimmträger ist überhaupt kein Organ. Er repräsentiert [157]) die betr. Landesregierung, also ein Landesorgan und damit das Land, Art. 63. Erst die Gesamtheit dieser Repräsentanten bildet den Reichs rat, ein Reichsorgan. Der Schwerpunkt der Gesamtstaatswillensbildung liegt nicht mehr wie unter der Bismarckschen Verfassung beim Organ der Gliedstaaten, sondern beim Reichsvolk. Während früher der Reichstag als Vertreter des Volkes nur ein Mitwirkungsrecht hatte, der Bundesrat dagegen als Verkörperung der Staatsgewalten der Bundesstaaten das mächtigste Organ der Reichsgewalt war, ist heute „der Reichstag an die Spitze des Reichsorganismus gestellt" [158]), und der Reichsrat bei der Reichsgesetzgebung auf ein Mitwirkungsrecht beschränkt. Das Staatenorgan hat also in gewissem Sinne seine Rolle mit derjenigen des Volksorgans tauschen müssen. Daß aber nicht das Parlament, sondern dessen Ursprung, das Volk, Träger der Souveränität ist, zeigen außer den Rechtsinstituten der Wahl des Reichspräsidenten und der des Reichstags diejenigen der Volksabstimmungen, -begehren und -entscheide [159]).

---

154) In einigen Fällen ist es allerdings schwierig oder unmöglich, „da oft gerade die wichtigsten (Vorlagen) zugleich eilbedürftig sind", Bilfinger, Hildenbrand, S. 180 bis 186 und Einfluß S. 92.

155) „Internum", Bilfinger, Hildenbrand, S. 180, Anschütz RV. 10. Aufl., S, 30; Meyer-Luerssen bes. S. 9 und 36—41; Reimer § 19

156) „Internum", Bilfinger, Hildenbrand, S. 180, Anschütz S. 447, Beyerle, S. 152. Preuß schon früher NVV.Ber. 24. 2. 19. S. 290, also wie nach der a.RV., Meyer-Anschütz, S. 486.

157) Über das Wesen der Repräsentation siehe Jellinek, Allgem. Staatslehre, S. 566.

158) Anschütz RV., S. 30 und 198.

159) Diese Fälle hat der Verf.Ausschuß gegenüber den Vorentwürfen noch wesentlich vermehrt und dadurch den Gedanken der Volkssouveränität stärker herausgearbeitet, vgl. Anschütz RV., S. 30.

§ 4. Die Stellung Preußens nach der Reichsverfassung.

Da der deutsche Einheitsstaat wegen des Widerstandes der meisten außerpreußischen Länder nicht geschaffen wurde, somit auch Preußen erhalten blieb, versuchten die Verfassungsgesetzgeber eine Entwicklung anzubahnen [160]), in deren Verlauf der pr. Staatsverband sich auflösen könnte, ohne daß dann die anderen Staaten zugleich ins Reich aufgehen müßten [161]). So war schließlich nach langen Kämpfen in letzter Stunde [162]) ein Kompromiß zustande gekommen [163]), welches in dem vielumstrittenen Art. 18 Gesetz wurde. Man hoffte, daß in mehreren pr. Landesteilen „Los von Preußen"-Bewegungen entstehen und die im Art. 18 gegebenen Möglichkeiten benutzen würden, um ein eigenes Land zu bilden. Bis dahin wollte man die Bedeutung des Großstaats möglichst einschränken [164]) und seine Auflockerung durch Verselbständigung seiner Provinzen vorbereiten. Deshalb wurde Preußen im Art. 63 RV. vorgeschrieben, die Hälfte seiner an sich schon beschränkten [165]) Stimmen von den Provinzialverwaltungen bestellen zu lassen. Man verfolgte also genau den entgegengesetzten Weg, den s. Zt. Bismarck gegangen war. „Während Bismarck Preußens staatsrechtliche Stellung seiner tatsächlichen Bedeutung anpaßte, suchte man in Weimar Preußens wirtschaftliche und politische Macht und seinen Gebietsbestand mit der ihm von der Weim. RV. zugedachten staatsrechtlichen Stellung in Einklang zu bringen" [166]). Wenn Preußen sich eine solche Behandlung auch hat gefallen lassen [167]), so darf man dennoch nicht, wie Görcke [167]), leugnen wollen, „daß Preußen selbst einer Entwicklung in dieser Richtung große Steine in den Weg gelegt hätte". Am Anfang mögen die preußischen Machthaber ehrlich den Einheitsstaat gewünscht haben [168]). Als man aber sah, daß die meisten anderen Staaten durchaus ihre

---

160) „Die Auflösung, die dem Verfassungsschöpfer radikal und uno tenore 1919 nicht geglückt war, nach und nach in part. Einzelbewegungen zu fördern", Schmidt Reich und Preußen, Sp. 412.

161) „Kein Gift für die Einzelstaaten, wohl aber Sprengpulver für Preußen", Anschütz, Föderalismus, S. 19.

162) Vgl. die eingehende Schilderung bei Preuß-Anschütz, S. 12 bis 31 und NV.Ber. 2148 A vom 30. 7. 19.

163) „Aus zahllosen mühseligen Kompromissen hervorgegangen", Preuß, Reich und Preußen, S. 127.

164) Was „durch eine möglichst weitgehende Selbständigkeit der höchsten Kommunalverbände am leichtesten" war, Rojek, Auszug. „Um Preußen allmählich überflüssig zu machen", Reimer § 18.

165) Vgl. oben S. 29.

166) Görcke, S. 110.

167) Görcke, S. 110; Triepel, Föderalismus, S. 221 ff.

168) Vgl. oben S. 25.

Selbständigkeit behalten wollten, wehrte man sich kräftig [169]) gegen eine Schwächung oder gar Auflösung des preußischen Staatsverbandes.

Als die NV. am 27. 7. 1919 beschloß, daß die Reichsregierung eine „Zentralstelle zur Neugliederung des deutschen Reichs" schaffen solle [170]), schob die Reichsregierung die Ausführung zunächst auf, weil sie abwarten wollte, ob und in welchem Umfange Preußen seine Provinzen selbständiger stellen [171]) und ihren Einfluß auf die Willensbildung des Staates gestalten würde. Als Preußen jedoch mit einer Neuregelung zögerte, betrieb der damalige Reichsminister des Innern Koch die Errichtung der Zentralstelle sehr energisch. Als ihre Aufgabe bezeichnete er, „die durch Art. 18 [172]) aufgeworfenen Fragen einer objektiven Prüfung zu unterziehen" [173]). Als offen gelassen wurde, welche Befugnisse diese Zentralstelle erhalten solle [174]), erhob sich in Preußen [175]) und in den anderen Ländern so scharfer Widerstand, daß die Reichsregierung sich schließlich mit dem Vorschlag der pr. Staatsregierung einverstanden erklären mußte, daß die Zentralstelle „sich über eine Gebietsänderung der Länder und die Neubildung von Ländern g u t a c h t l i c h zu äußern" habe [176]). Dadurch konnte die Zentralstelle den Gebietsbestand und die Hoheit der deutschen Länder, insbesondere Preußens, nicht mehr gefährden! Weiter bat auf die Anregung der Zentralstelle hin der Reichsminister

---

169) Die Einwirkung Preußens auf die Reichsgesetzgebung hat besonders S c h o p p m e i e r nachgewiesen. Ihm ist nicht zuzugeben, daß die Reichsregierung von vornherein gezwungen gewesen sei, „mit Preußen als gegebenem Faktor zu rechnen". Dies ist erst später der Fall gewesen! — S c h o p p m e i e r will „hineinleuchten in diese machtpol. Auseinandersetzungen, die sich hinter den Kulissen abspielen und daher naturgemäß der breiteren Öffentlichkeit unbekannt bleiben", Vorwort. Das ist ihm gelungen, da ihm Materialien zur Verfügung standen, welche zum Teil noch nicht veröffentlicht sind. Er hatte auch Gelegenheit, heutige Politiker über die damaligen Ereignisse zu befragen.

170) NVV.Ber. S. 1837.

171) Wovon „man sich im Reichsinteresse so viel versprach", S c h o p p m e i e r, S. 48.

172) B r ü n i n g, S. 324 sagt von ihm: „praktisch — gesetzestechnisch überhaupt nicht ausführbar. Die Richtlinien kommen kaum über die Bedeutung einer schönfärbenden Redensart hinaus". Dieser Satz ... „ist ein Räsonnement und kein Gesetz", K o c h NVVA.Prot., S. 434; a. A. G i e s e, S. 80 und P r e u ß - A n s c h ü t z Art. 18. S. 13.

173) „Großstaatliche Flurbereinigung", M e i ß n e r, S. 46; S c h o p p m e i e r, S. 52.

174) Man befürchtete einen unmittelbaren Eingriff in die Landeshoheit, S c h o p p m e i e r, S. 53. Schon der Ausdruck „Gliederung ... soll" deutet hin auf den „regionalen Gedanken im Gegensatz zum Einzelstaatsgedanken", B i l f i n g e r, Einfluß S. 83; C o h n, S. 115.

175) Pr. LT.Ber. 1919/20, S. 9368 und das in Voss.-Zeitung Nr. 487 vom 15. 10. 21 veröffentl. Prot. der Sitz. des pr. Staatsm. v. 2. 12. 20.

176) § 6 der Gesch.O. der Zentralstelle.

des Innern die RT.Fraktionen in einem Schreiben vom 21. 5. 21, das gemäß RV. Art. 167 Abs. 1 am 15. 8. 21 erfolgende Inkrafttreten der Absätze III—VI des Art. 18 aus außen- und innenpolitischen Gründen um ein Jahr hinauszuschieben [177]). Eine ausdrückliche gesetzliche Verlängerung wurde zwar abgelehnt, aber alle Parteien mit Ausnahme der Bayr. VP. und hann. VP. [178]) versicherten, auf mindestens ein Jahr jegliche Bestrebungen zu unterlassen, durch Abstimmung größere Gebietsteile von Preußen abzutrennen. Die Reichsregierung hatte schon Anfang 1920 im Gesetzentwurf über den Volksentscheid Ausführungsbestimmungen zu Art. 18 zu geben versucht [179]). In § 1 Ziff. 1 nahm die Reichsregierung das Recht für sich in Anspruch, aus eigener Initiative, falls sie es für nötig hielte, den Willen der Bevölkerung hinsichtlich einer Gebietsänderung oder Neubildung von Ländern feststellen zu dürfen. Preußen stellte dazu einen Eventualantrag. Wenn dieser auch wegen der Auflösung der NV. nicht mehr zu einer entscheidenden Beratung im RR. kam, so erreichte die pr. Regierung doch eine beträchtliche Hinausschiebung des Inkrafttretens der Ausführungsbestimmungen. Und diese Zeit war für den Bestand des pr. Staatsverbandes gerade am gefährlichsten!

Die pr. Regierung hatte den Antrag gestellt, daß die Bestimmungen, welche die Ausführung des Art. 18 betrafen, aus dem Gesetz über den Volksentscheid herausgenommen würden [180]). Dadurch sah die Reichsregierung sich veranlaßt, am 5. 4. 21 [181]) einen in diesem Sinne neugefaßten Entwurf einzubringen [182]). Inzwischen war am 27. 4. 1920, RGBl. S. 713, das Reichswahlgesetz erlassen worden. Dieses machte eine Änderung des Entwurfs des Ausführungsgesetzes zum Art. 18 notwendig. Nach Vornahme dieser Änderung legte die Reichsregie-

---

177) Wittmayer, S. 298.

178) Der einen erschien die Erklärung zu weitgehend (sie hatte ja auch kein Interesse an der Erhaltung Preußens!!), die andere wollte nur die Ereignisse in Ober-Schlesien abwarten. Der von der deutsch-hannoverschen Partei gestellte Zulassungsantrag, die Prov. Hannover (mit Ausnahme des Reg.Bezirks Aurich) zu einem selbständigen Land zu machen, erreichte am 18. 5. 24 nicht das vorgeschriebene Drittel der Stimmenzahl.

179) RR.Drucks. 1920, Nr. 63.

180) Näheres über den pr. Entwurf bei Schoppmeier bes. S. 61—68.

181) RR.Drucks. 1921 Nr. 101.

182) Der pr. Entwurf war „ein Meisterwerk pr. Ressortarbeit. Die pr. Regierung fühlte, daß dieses Gesetz zur Ausführung des Art. 18 Preußens Schicksal sein könne. Und deshalb mag es zwar zutreffen, daß Preußen mit noch größerem Eifer an diesem Gesetz als das Reich gearbeitet hat", Schoppmeier, S. 68. Die „Hilfe" Nr. 5 vom 15. 2. 22 schrieb: „Bei der Beratung des Ausführungsgesetzes zum Art. 18 RV. hat Preußen mit Hilfe seiner freiwilligen und unfreiwilligen Gesinnungsgenossen unter den Landesregierungen seinen Willen in einer Weise durchgesetzt, daß die Reichsregierung sich sogar genötigt gesehen hat, dem Reichstag neben den Beschlüssen des Reichsrats (pr. Einfluß) noch einen eigenen Entwurf vorzulegen".

rung den Entwurf wiederum dem Reichsrat vor[183]). Die endgültige Fassung ergibt sich aus dem „Reichsgesetz zur Ausführung des Art. 18 der RV. vom 8. 7. 22", RGBl. S. 545. Wenn dieses Gesetz auch lediglich die zum Vollzuge des Art. 18 erforderlichen formellen Bestimmungen enthält[184]), so hat die Art der Durchführung doch große Bedeutung, insbesondere für Preußen. Das zeigt besonders der § 1 Abs. 2, welcher lautet: „Eine Abstimmung muß stattfinden, wenn sie nach Art. 18 Abs. 4 Satz 2 der RV.[185]) $^1/_3$ der Stimmberechtigten des abzutrennenden Gebiets verlangt hat". Wenn die Initiative der Reichsregierung auch beibehalten ist, so kann sie doch nur Fälle betreffen, welche Preußen ungefährlich sind; denn Vereinigungen von Ländern gefährden Preußen ja nicht! Da meint Schmidt[186]) — und wohl mit Recht —, daß der „Ausgleich zwischen Bundesstaat und Hegemonieland Preußen im Jahre 1919 durch das geistige Ringen um die Verfassungsbildung an die Oberfläche getragen, sie im Art. 18 provisorisch zurückgeschoben und 3 Jahre später durch das Ausführungsgesetz zu Art. 18 sozusagen offiziell für erledigt erklärt worden ist"[187]). Schmittmann dagegen sagt S. 76: „Preußen muß durch Freilassung der nach Selbständigkeit strebenden Stammesländer den Schlüssel herausgeben, mit dem es allen anderen die Tür zum Einheitsstaat verschlossen hat!"

Während alle außerpr. Länder „durch Mitglieder ihrer Regierungen" vertreten werden, wird „die Hälfte der preußischen Stimmen nach Maßgabe eines Landesgesetzes von den pr. Provinzialverwaltungen bestellt", Art. 63. Die Länder sind also auch bei der Auswahl ihrer Vertreter im Reichsrat nicht völlig gleichgestellt. In den USA. z. B. entsendet jeder Staat in den Senat je 2[188]) von den gesetzgeben-

183) Am 29. 9. 20, RR.Drucks. 1920, Nr. 269.

184) Anschütz RV., S. 95.

185) Der Satz lautet: „Die Reichsregierung ordnet die Abstimmung an, wenn ein Drittel der zum RT. wahlberechtigten Einwohner des abzutrennenden Gebiets es verlangt".

186) Reich und Preußen, Sp. 409.

187) Schoppmeier, S. 72: „Wenn man aber behaupten würde, wie vielfach geschehen, daß Preußen bei diesem Gesetz es wiederum bewiesen habe, daß es bestrebt sei, „die überlebte und veraltete Vorherrschaft zum Schaden des Reichs aufrecht zu erhalten", so kann die pr. Regierung mit Recht darauf hinweisen, daß die Vertretung der Gesamtheit der deutschen Länder dem Entwurf zugestimmt, die Reichsregierung nur in 2 unwesentlichen Punkten eine entgegengesetzte Auffassung vertreten, und daß der RT. endlich in seinen Beschlüssen ebenfalls die Berechtigung der pr. Wünsche in einem sehr weitgehenden Maße anerkannt hat".

188) In den USA. herrscht eine „geniale Verbindung des Gleichheitsprinzips, das im Senat zur Geltung kommt, mit dem Machtprinzip, das der Vertretung des Volkes im Repräsentantenhause zu Grunde liegt", Beck, S. III. Allerdings kann „eine Vereinigung der kleinen Staaten, deren Bevölkerung zusammen noch nicht ein Fünftel des am. Volkes ausmacht, den Willen der übrigen vier Fünftel vereiteln", Beck, S. 169. Die Grundlage für den Senat

den Körperschaften auf 6 Jahre gewählte Senatoren [189]). Keine Verfassung außer der Weim. RV. hat die Idee eines Staatenhauses grundsätzlich abgelehnt [190]) und doch innerhalb des der Staatenvertretung entsprechenden Organs eine Art Staatenhausbildung geschaffen [191]). Die Vertretung Preußens im Reichsrat bedeutet somit staatsrechtlich-theoretisch wie praktisch-politisch eine „Anomalie" [190]); denn er bedeutet einen „Einbruch sowohl in das System der pr. Einzel- und Einheitsstaates, wie in das System des einzelstaatlichen Einflusses auf die Reichswillensbildung. Das Prinzip einzelstaatlchen Einflußrechts ist durchkreuzt vom regionalen Gedanken, der verfassungstechnisch — ob auch in seiner politischen Endwirkung, ist eine andere Frage — dem Vorstellungskreise des deutschen Einheitsstaats angehört" [192]). Die Provinzen sind nämlich lediglich Verwaltungsbezirke, und zwar nicht solche des Reichs, sondern eines seiner Gliedstaaten. Die Vertretung Preußens durch zwei verschiedene Arten von Stimmträgern soll den preußischen Großstaat aufzulösen helfen und bis zur Erreichung dieses Zieles den Einfluß der pr. Zentralregierung auf die Willensbildung des Reiches zu Gunsten seiner größten Selbstverwaltungskörper beschränken!

Eine Vertretung preußischer Provinzen war in dem Regierungsentwurf, welcher aus den Beratungen mit dem Staatenausschuß hervorgegangen war [193]), noch nicht vorgesehen. Sie beruht vielmehr erst auf einem Antrag, den der soz. Abg. Bader in der Sitzung des VA. vom 23. 3. 1919 [194]) stellte. Zur Begründung wurde ausgeführt, daß in Zu-

---

ist nämlich ausschließlich der Bezirk und nicht die Bevölkerungsziffer. So hat New-York mit 10 Mill. Einwohnern ebensoviel Stimmen, wie Nevada mit 77 000 Einwohnern. Auf territorialer Basis wurdeauch das engl. Unterhaus gewählt, Bonn, S. 110. Über franz. Senat und schweiz. Ständerat: Mayer, S. 354.

189) Art. 1. Abschnitt 3 der Unionsverf., Beck, S. III.

190) „Der Gedanke eines Föderalismus innerhalb eines Einheitsstaats ist juristisch ebenso wie politisch ein Widerspruch in sich", Bilfinger, Föderalismus, S. 56; Corbach, S. 39 und 62; Preuß. NVVA. S. 150 und Keil das. S. 153. Der letzte hat nur theoretische, keine praktisch-politischen Bedenken.

191) Ähnlich Abg. Berndt anläßlich der Beratung des Ausführungsgesetzes vom 3. 6. 21 LV.Ber. 1231, vgl. auch Bredt ebendort S. 515 und 522.

192) Bilfinger, Einfluß, S. 75. Derselbe, Föderalismus, S. 56: Eine Art von weltbürgerlichem Romantizismus, der „die Linie des Föderalismus von Constantin Frantz" fortführt. Wigard, S. 4040 ff. und Antrag Dahlmann bei Hagenah in Schl.Holst.Bund, S. 519. In der Denkschrift zum Reichsverfassungsentwurf heißt es: „Es war ein durchaus richtiges politisches Tatsachengefühl, daß schon im Jahre 1848 das Aufgehen Preußens in Deutschland als die selbstverständliche Bedingung für die Möglichkeit eines wirklichen deutschen Volksstaats empfunden wurde".

193) Er sah noch im Art. 19 vor, daß die pr. Regierung sämtliche pr. Stimmen führen solle. Diese durften nicht mehr als $^1/_3$ der Gesamtstimmen betragen, NV.Drucks. Dr.-59.

194) 16. Sitzung, NVVA.Ber., S. 156.

kunft bei den erweiterten Kompetenzen des Reichs die Ausführung innerhalb der Provinzen liege und durch die provinzialen Selbstverwaltungskörper erfolgen werde. Deshalb empfehle sich eine unmittelbare Beteiligung am Reichsrat, um einen direkten Verkehr zwischen Reich und Provinzen zu ermöglichen [195]). Man begründete den Antrag weiter damit, daß sonst z. B. die Rheinprovinz, obwohl sie größer als Württemberg sei, im Reichsrat unvertreten bliebe, während selbst die kleinsten Gebiete, wenn sie nur selbständige Länder bildeten, vertreten seien. Man wollte den Provinzen eben „die freie autonome Wahrnehmung ihrer besonderen Interessen im Reichsrat und damit ein gewisses Maß selbständiger Reichspolitik ermöglichen" [196]). Dadurch hoffte man auch, den gerade damals [197]) für den Reichsbestand gefährlichen separatistischen Bewegungen den Wind aus den Segeln zu nehmen [198]). Wenn die pr. Provinzen nämlich nicht mehr durch die Zentralregierung des Großstaats Preußen, sondern unmittelbar — über den Kopf ihres Staates hinweg — an der Willensbildung des Reichs teilnehmen könnten, so hoffte man, daß der Grund ihres separatistischen Strebens wegfallen würde und sie reichsfreudiger würden.

Wenn die Reichsverfassung den pr. Provinzen ein gewisses Maß selbständiger Reichspolitik geben will, dann muß sie die Möglichkeit ausschalten, daß die Provinzialvertreter von der pr. Staatsregierung abhängig werden. Deshalb schreibt sie im Art. 63 zugleich vor, wer die Prov.Vertreter bestellen soll. Wenn sie auch die allgemeine Bezeichnung „Provinzialverwaltungen" wählt und das Nähere einem pr. Landesgesetz überläßt, so ist damit doch eine direkte Einwirkung der pr. Staatsregierung auf die Auswahl der Prov.Vertreter ausgeschlossen. Dies im Abs. 1 Satz 2 vorgesehene Gesetz ist das pr. Landesgesetz „über die Bestellung von Mitgliedern des Reichsrats durch die Provinzialverwaltungen" vom 3. 6. 21, Ges. Sammlung S. 379. Danach erhalten die 12 Provinzen und die einer Provinz in gewisser Weise gleichgestellte Stadtgemeinde Groß-Berlin [199]) je eine Stimme. Die Stimmträger werden durch die Provinzialausschüsse und für die Stadt Berlin vom Magistrat gewählt. Die Wahl erfolgt auf bestimmte Zeit, nämlich für die Amtsdauer der Wahlkörper. Die Provinzialtreter werden nach § 5 des Gesetzes „unmittelbar nach der Neuwahl des Wahlkörpers neu gewählt, für Berlin nach jeder Neuwahl der

---

195) Vgl. Corbach, S. 31.

196) Anschütz, RV. S. 204, Ziff. 4, was er als „ratio-legis" bezeichnet. Koch, NVVA.Ber. S. 147; Corbach, S. 33.

197) Vgl. oben bes. Anm. 178.

198) Corbach, S. 27.

199) § 5 des genannten Gesetzes und § 1 Abs. 3 des Gesetzes vom 27. 4. 20, GS. S. 123: „Die neue Stadtgemeinde Berlin bildet für sich einen von der Provinz Brandenburg abgesonderten Kommunalverband und Verwaltungsbezirk".

unbesoldeten Magistratsmitglieder“ [200]). Da die Provinzialvertreter somit nicht von einem Organ des pr. Gesamtstaats, sondern vom Ausschuß der betr. Provinz bezw. vom Berliner Magistrat bestellt werden, so besteht die Wahrscheinlichkeit, daß sie weniger das Gesamtinteresse des pr. Großstaats, als vielmehr das Sonderinteresse der betr. Provinzen im Auge haben [201]). Das hat der Verfassungsgesetzgeber auch gewollt. Wenn er die pr. Provinzen rechtlich nicht zu Ländern machen konnte, so wollte er doch eine Entwicklung [202]) dahin vorbereiten, indem er sie „faktisch in mancher Beziehung Ländern gleichstellte“ [203]). Deshalb hat Reimer Recht, wenn er sagt: „Der Grundgedanke dieser Regelung ist die Vergrößerung der Selbständigkeit der Provinzen, um Preußen allmählich überflüssig zu machen“ [204]).

Mit dem Institut der pr. Provinzstimmen wird eine Schwächung des Einflusses der pr. Zentralregierung im Reichsrat erstrebt. Das zeigt eine Untersuchung über die Rechtsstellung der Träger der Provinzstimmen. Nach dem Wortlaut des Art. 63 „Hälfte der pr. Stimmen“ müssen sie zwar als preußische gelten [205]). Sie repräsentieren [206]) aber nicht das Land Preußen, welches durch dessen Landesregierung vertreten wird, sondern preußische Selbstverwaltungskörper, welche durch deren Verwaltungen vertreten werden. Während demnach die eine Hälfte der pr. Stimmen als eine geschlossene gedacht wird, welche Preußen als Gesamtheit repräsentiert [206]), wird dann noch je ein Einzelteil des pr. Staates durch je einen Träger der anderen Hälfte der pr. Stimmen repräsentiert. Diese beiden innerlich ungleichen Hälften sollen dann gemäß Art. 63 das „Land Preußen“ vertreten [207]). Daraus ergibt sich, daß sie nicht wie die anderen Stimmen von der Regierung instruiert werden können. So sagt auch § 8 Abs. 2 des Gesetzes vom 3. 6. 1921, daß „den gewählten Mitgliedern freies Stimmrecht“ zusteht. Wenn die pr. Regierung die Provinzstimmen instruieren wollte, so würde

---

200) Anschütz, RV. S. 204; Bredt, Prov.Vertreter, S. 302.

201) Dazu von Albert § 11.

202) „Abzielend auf Autonomisierung“, Anschütz RV., S. 204, Ziff. 4. Würde Preußen z. B. in zwei Teile zu je 20 Mill. Einwohnern zerfallen, so hätte es zweimal 20 Stimmen, ähnlich Cohn, S. 101.

203) Corbach, S. 26 und 27.

204) § 18, dazu Schoppmeier S. 49, Poetzsch Stimmrecht, Sp. 269.

205) Ebenso Lammers, Prov.Vertreter, S. 2, wenn er sagt, „die Bezeichnung Provinzialvertreter ist also nur nach dem Ursprung der Bestellung, nicht aber nach dem Umfange der Vertretungsbefugnis richtig“. Giese, Anm. 2, Art. 63; Wittmayer RR., S. 294; Poetzsch RV. 1921, S. 116; Hatschek, Staatsrecht, S. 114. Alle sind jedoch ungenau im Folgenden.

206) Vgl. oben bes. Anm. 157 und 205.

207) Das ist die staatsrechtlich-theoretische „Anomalie“, von der oben Anm. 190 die Rede war. Trotz dieser sozusagen zweifachen Vertretung entspricht die Zahl der pr. Stimmen bei fast 39 Mill. Einwohnern nicht derjenigen der anderen Länder, vgl. oben S. 29.

dies nach der Auffassung des Verfassungsgesetzes eine Tyrannisierung der Provinzen durch die Zentralregierung bedeuten. Die Provinzstimmen sind vom Verfassungsgesetzgeber eben nicht so gedacht, daß sie die Gesamtheit und das Gesamtinteresse des pr. Staates vertreten sollen. Wenn der Verfassungsgesetzgeber, wenn er es auch nicht ausdrücklich vorschreibt, so doch unausgesprochen wünscht, daß die Prov.Vertreter Sonderinteressen von preußischen Gebietsteilen vertreten sollen, dann kann landesgesetzlich nicht das Verhältnis der Prov.Stimmen zum Gesamtstaat, sondern nur dasjenige zu den Provinzen [208]) geregelt werden. Demnach würde ein pr. Gesetz gegen die RV. verstoßen, wenn es versuchte, „die pr. Provinzen bei Gebrauch der ihnen im Art. 63 verliehenen Stimmrechte im RR. der Selbständigkeit ihrer Stimmabgabe [209]) zu entkleiden und sie in ein vorbereitendes Verständigungsverfahren mit dem pr. Gesamtstaat hineinzuzwängen“ [210]). Eine am 15. 1. 26 im Pr. LT. angenommene Novelle zum pr. Gesetz vom 3. 6. 21 [211]) sah eine Vorberatung aller pr. Reichsratsmitglieder und die einem Mehrheitsbeschluß entsprechende einheitliche Stimmabgabe vor. Hiernach sollte jeder Minister soviel Stimmen haben, wie Preußen Provinzen hat — also 13 —, und jeder Prov. Vertreter soviel, wie es Minister in Preußen gibt — also 8 —. Bei Stimmengleichheit, 104 : 104, sollte die Stimme des Ministerpräsidenten den Ausschlag geben. Jeder Minister sollte einzeln, ohne vorherige Beratung im Ministerkollegium, die ihm zustehenden 13 Stimmen abgeben. Diese Novelle wurde nicht Gesetz, da der pr. Staatsrat Einspruch einlegte, weil diese Regelung gegen die RV. und die Pr. V.U. verstoße. Ein Verstoß gegen die RV. ist nach dem vorher Ausgeführten klar. Die pr. Verfassung würde verletzt werden, weil gelegentlich Art. 46 (Richtlinien des Ministerpräsidenten) und das Recht des Staatsministeriums, allein den Staat zu leiten und zu vertreten, entgegenstehen würden [212]). Auch würde

---

208) Reimer § 20.

209) „Nach Entstehungsgeschichte (ist die) Stimmfreiheit sichergestellt“, Poetzsch Pr. Stimmrecht, Sp. 270. NV.Ber. S. 3274, Berichterstatter Hausmann bei der zweiten Lesung am 3. 7. 19; Anschütz RV., S. 204, Ziff. 5; Lammers, S. 3; Meyer-Luerssen, S. 38; Cohn, S. 45; Wittmayer Reichsrat, S. 293; Bredt Prov.Vertreter, S. 307. a. A.: W. Jellinek in Voss. Ztg. vom 6. 11. 1925, Morgenausgabe, wenn er meint, der Verfassungsgesetzgeber lasse dem Landesgesetzgeber bis auf die Bestellung durch die Provinzialverwaltungen freie Hand. Widerspruchsvoll Abg. Koch NV.Ber. S. 2113.

210) Das wurde z. Zt. des Hochstandes des pr. Staatsgefühls (vgl. oben Anm. 178) versucht. Es war „ein Akt, dessen Erfolg wieder nur durch extreme Formalprinzipien durch Kollision des pr. Gesetzes mit dem Geist der RV. abgewendet wurde“, Schmidt, Reich und Preußen, Sp. 410 und 415. Antrag im RT. vom 1. 6. 22, RT.Ber. S. 8234, Lauscher; Aussprache im pr. LT. am 9. 6. 23; Corbach, S. 55.

211) Vgl. oben S. 39; Text bei Sartorius, S. 896.

212) Ähnlich: Poetzsch, Preußisches Stimmenrecht, Sp. 270.

der bisher allein maßgebende Mehrheitsbeschluß der Staatsminister nicht zur Geltung kommen, wenn die Minister einzeln stimmten [213]). Die Novelle hätte die einheitliche Abgabe aller pr. Stimmen herbeigeführt. Sie würde im allgemeinen im Sinne des Staatsministeriums erfolgt sein; denn es ist „zu bedenken, daß, wenn auch rechtlich die Möglichkeit gegeben ist, daß die Staatsminister durch die geschlossene Front der Prov.Vertreter und einen dissentierenden Staatsminister majorisiert würden, in Wirklichkeit die Sachlage umgekehrt sein wird. Da werden einem geschlossenen Ministerium die parteipolitisch verschieden eingestellten Prov.Vertreter wohl niemals einheitlich gegenüberstehen“ [214]).

Wenn somit eine rechtliche Bindung der Prov.stimmen an eine Regierungsweisung oder einen vor der Abstimmung im Plenum herbeigeführten Mehrheitsbeschluß der pr. Stimmen nicht möglich ist, so ist doch eine tatsächliche Einwirkung [215]) gestattet. In der Praxis hat denn auch die Beratung gemäß § 8 Abs. 2 Satz 2 „zwecks Herbeiführung einheitlicher Stimmabgabe der bestellten und der gewählten Mitglieder“ große Bedeutung. Der preußische Ministerpräsident Braun sagte am 25. 4. 32 im Hauptausschuß des pr. LT., daß „zumeist eine einheitliche Stimmenabgabe der pr. RR.Stimmen erfolgte, daß aber die auf einer nicht sehr zweckmäßigen Bestimmung der RV. basierende Einrichtung der pr. Prov.Vertreter im Reichsrat zuweilen auch und besonders auch in nicht unwichtigen Fragen zu einer Zersplitterng der Stimmen führte“ [216]). Nach Triepel [217]) sind in der Zeit von März 22 bis Dez. 23 in 23 Fällen „den Regierungsstimmen dissentierende Prov.Stimmen entgegengetreten“. Nach einer privaten Aufzeichnung [218]) des Vertreters der Rheinprovinz Dr. Schumacher [219]) haben in der Zeit vom 13. 6. 21 bis 1. 9. 24 in 49 von 2394 Fällen einzelne Prov.Vertreter gegen ihre Regierung gestimmt.

---

213) „Die Ministerverantwortlichkeit ... würde ... zu einer leeren Fiktion“, Abgeordneter Bäcker, LT.Ber. 8026.

214) Corbach, S. 60; vgl. auch Bredt, Prov.Vertreter S. 304, der da meint, die 8 × 13 Regierungsstimmen seien wegen der Regierungskoalitionen festgelegt: „findet sich dann nur ein einziger Prov.Vertreter, dann ist die Mehrheit da“!

215) Corbach, S. 33.

216) Nach dem Bericht der D.Allg.Ztg. vom 26. 4. 23. So stimmten z. B. 9 Prov.Vertreter gegen die Regierungsvertreter, als in der Vollsitzung vom 14. 6. 21, RR.Ber. § 678, über die Zulassung der Frauen zum Geschworenen- und Schöffendienst beraten war. „Dabei ist es den pr. Prov.Vertretern, die nicht zu den Koalitionsparteien gehörten, gelungen, im Bunde mit den Vertretern Bayerns und einiger anderer süddeutscher Staaten die Annahme dieser politisch gefärbten Regierungsvorlage zu verhindern“, Freytagh-Loringhoven, S. 179.

217) Föderalismus S. 223, zit. bei Görcke, S. 98.

218) Niederschriften des Reichsrats erfolgen nämlich nur, wenn 1/3 des RR. es verlangt, § 44 II RR.Gesch.O.

219) Welche Schoppmeier, S. 33 verwertet.

Wenn es sich aber um einen Gegensatz zwischen Preußen und Reich handelt [220]), dann werden die Provinzstimmen fast immer mit den Regierungsstimmen konform sein [221]). Die preußischen Stimmen werden daher fast immer eine Verfassungsänderung verhindern können [222]). Die „Übersicht über die kommunale Verwaltungsreform in Preußen" [223]) betont: „Die ständige Beteiligung dieser prov. Reichsratsmitglieder bei den vielseitigen staatlichen Aufgaben, die im Reichsrat zu lösen sind, muß zu einer engen Fühlungnahme zwischen ihnen und den staatlichen Vertretern Preußens führen und das gegenseitige Verständnis selbst in den Fällen fördern, wo Sonderinteressen der einzelnen Provinzen von denen des Gesamtstaats abweichen". So meint Bredt [224]) denn auch, daß ein Provinzialausschuß in Angelegenheiten der Reichsgesetzgebung selten gegen die pr. Regierung Stellung nimmt. „Im inneren Staatsleben mögen sich Gegensätze genug herausstellen; im Verhältnis von Reich und Staat findet ein Prov.Ausschuß seine Stellung regelmäßig neben der Staatsregierung vorgezeichnet". So ist die Absicht der Verfassungsgesetzgeber, wonach Preußen „im Grunde eine zweifache Bewegung beschreiben" sollte [225]), durch das Zusammengehörigkeitsgefühl der preußischen Provinzen vereitelt worden. Preußen sollte „einerseits mit den anderen Ländern noch weiter zurückgedrängt werden, andererseits durch und in seinen immer mehr gehobenen Provinzen . . . im Reich aufgehen. Es soll nach diesem Gedankengange eine Kerze sein, die an beiden Enden brennt" [225]).

220) „Ein Staat, bei dem die Interessen der Glieder denen des Ganzen entgegengesetzt sind, ist eine staatsrechtliche Unmöglichkeit", Cohn, S. 112. Die Richtigkeit dieses Satzes kann jedoch „bei dem unbeschreiblichen Parteiabsolutismus . . . nicht zur Begründung der Annahme des ersten Satzes herangezogen werden. Denn Cohn scheint nicht berücksichtigt zu haben, daß die Regierungsstimmen tatsächlich immer im Interesse des Ganzen abgegeben werden", Görcke, S. 96.

221) „Bei Lebensfragen des pr. Staates wohl konform", Cohn, S. 112.

222) „Nicht mehr unbedingtes Veto", Görcke, S. 100. „Dahinter noch ganze Irrationalität dieses mächtigen Landes", Schoppmeier, S. 35 .

223) Welche der Minister des Innern im Januar 1923 dem pr. LT. vorlegte, Drucks. 1921/22 Nr. 4042.

224) Prov.Vertreter S. 306. Scheinbar bedenkt er jedoch nicht, daß auch hier parteipolitische Gesichtspunkte maßgebend sein können; denn auf diese scheint in vielen Fällen das Andersstimmen der Prov.Delegierten zurückgeführt werden zu können. So sagt Corbach, S. 54, über die Ursache verschiedenen Abstimmens „das kommt daher, daß die Prov.Delegierten in der Mehrheit politisch anders eingestellt sind, wie die Mitglieder der pr. Koalitionsregierung". Dies mag mit dem „mehrfach wirkenden Minderheitenschutz, der sich bei der Wahl zunächst zum Prov.LT., dann zum Prov.Ausschuß, dann zum RR. zeigt, zusammenhängen", Bredt Prov.Vertreter 301. Nach ihm gehörten von 13 Prov.Delegierten bis zu 10 Rechtsparteien an. Es mag mitgespielt haben, „daß man des öfteren auf verdiente alte Verwaltungsbeamte zurückgegriffen hat", Bredt ebenda.

225) Wittmayer, S. 200; Corbach, S. 26; Waldecker, S. 40 ff.; Anschütz, preuß.-deutsch, S. 10 und 19.

§ 5. Die Möglichkeit gegensätzlicher Regierungspolitik in Preußen und im Reich.

Beide Staaten, Preußen wie das Reich, sind parlamentarisch-demokratische Republiken. Jeder Minister beider Regierungen hat dem betr. Parlament gegenüber eine selbständige Verantwortung. Unter Verantwortlichkeit allgemein versteht man ein Einstehenmüssen für ein Tun oder Unterlassen [226]). Die gerichtliche hat ausschließlich Rechtsverletzungen zum Gegenstand, die politische auch die Zweckmäßigkeit [227]) von Regierungshandlungen. So spricht man von einer politischen Verantwortlichkeit, wenn das amtliche Wirken eines Staatsmannes, besonders das eines Ministers, einer öffentlichen Kritik unterzogen wird. Regierungshandlungen kritisch zu beurteilen, ist nach seiner ganzen Entwicklung besonders das Parlament berufen. Deshalb bedeutet die parlamentarische Verantwortlichkeit [228]) die Pflicht eines Ministers, wegen seiner Regierungshandlungen vor dem Parlament [229]) Rede und Antwort [230]) zu stehen. Wenn das Parlament dann mit irgendwelchen Regierungsmaßnahmen [231]) nicht einverstanden ist, so wird es eine Änderung erstreben. Im äußersten Fall kann der RT. auf Grund des Art. 54 RV., und der pr. LT. auf Grund des Art. 57 Abs. 1 und 6 pr. VU. einen Ministerwechsel erzwingen [232]). Nach diesen Bestimmungen müssen die einzelnen Minister bezw. das Gesamtministerium zurücktreten, wenn das betr. Parlament ihnen durch ausdrücklichen Beschluß [233]) das Vertrauen entzieht. Der Reichskanzler [234]) und der preußische Ministerpräsident haben besonders auf Grund der Art. 51, 53, 56, 58 RV. bezw. Art. 45, 46, 47, 57 Abs. 6 und 14 pr. VU. eine gewisse Sonderstellung. Unter ihnen sind die preußischen [235]) bezw. Reichsminister in einem Kollegium

---

226) Betrifft dieses eine Person lediglich als Menschen, so spricht man von moralischer Verantwortlichkeit.

227) Vgl. über Theorien: Quester, S. 110 bis 115. Art. 59 RV. und Gesetz über den St.G.Hof vom 9. 7. 21, RGBl. S. 905, Sartorius, S. 447.

228) Darüber besonders Wende, S. 54 bis 57 und dort angef. Lit.

229) Diesem „Kettenglied zwischen den Ministern und dem Volk", Redslob, S. 2.

230) Vgl. z. B. das Interpellationsrecht aus Art. 33 Abs. 1 RV.

231) Die evtl. durch einen Untersuchungsausschuß, Art. 34 RV., festgestellt und geprüft werden.

232) Über den Reichspräsidenten, das Dreimännerkollegium und die sonstigen Möglichkeiten, die Parlamente aufzulösen siehe unten S. 47 und 49.

233) Das Vertrauen wird, um Zufallsmehrheiten zu vermeiden, im Reich wie in Preußen solange vorausgesetzt, bis ein ausdrücklicher Beschluß des Parlaments das Gegenteil zeigt, franz. System, Prausnitzer, S. 31; Stier-Somlo pr. VU. S. 188.

234) Vorübergehend auf Grund des Erlasses vom 21. 3. 19, RGBl. S. 324 „Ministerpräsident" genannt.

235) Die Zuständigkeit des Staatsministeriums ist gegen früher erheblich

zu solidarischer Einheit zusammengefaßt [236]). Man sollte meinen, daß bei ähnlicher Stellung der Minister im Reich und in Preußen, und bei gleichem Recht für die Wahlen zum RT. und pr. LT. [237]) die beiden Ministerien — zumindest in ihrer Grundeinstellung [238]) — übereinstimmten, und schwerwiegende Gegensätze zwischen der Reichs- und pr. Regierung nicht entstehen oder gar längere Zeit bestehen könnten. Das ist aber doch möglich! Es haben sich in der Politik [239]) der beiden Regierungen manche Gegensätze gezeigt, die sich oft sehr zum Schaden des Ganzen ausgewirkt haben [240]).

Die Gegensätze dürften ihre Ursachen darin haben, daß in Preußen ein fast unbeschränkter Parlamentsabsolutismus herrscht, eine Parlamentswahl infolge des Verhältniswahlsystems selten eine wirkliche, regierungsfähige Parlamentsmehrheit ergibt, und daß die Legislaturperioden nicht übereinstimmen, und deshalb die Wahlhandlungen zeitlich auseinanderfallen können.

In einem Staat, dessen Staatsgewalt vom Volke ausgeht, hat es sich immer wieder gezeigt, daß das Volk bald die eine Partei, bald

---

erweitert, vgl. bes. Art. 47 bis 55 und 82, da ihm im allgemeinen auch die Befugnisse gegeben sind, die früher dem König zustanden.

236) Aus dem historischen Werdegang, in deren Verlauf die Minister aus einem vom Monarchen abhängigen Beamtenkörper zu „parl. Ausschüssen" geworden sind, erklärt sich, das „Maß von kollegialer Einheit und Solidarität . . ., je schärfer die parl. Kontrolle sich zeigt, desto straffer müssen sich die Einzelminister zu solidarischer Einheit zusammenschließen", Quester, S. 10 und 48; derselbe S. 38 über England und Frankreich; Straub S. 12. Anschütz RV. Ziff. 2 zu Art. 57; Abg. von Delbrück, NVVA.Ber., S. 296 ff. und Preuß das. S. 42 und 300. Art. 58 RV. und besonders Art. 49 pr. VU.

237) Reich und Preußen sind keine unmittelbaren Demokratien, wie z. B. das alte Hellas oder heutige schweizer Kantonli, sondern sogenannte repräsentative Demokratien. Die Parlamente werden nach dem Grundsatz der Verhältniswahl gewählt, RV. Art. 22, pr. VU. Art. 9. Wittmayer meinte über den alten Verfassungszustand, RV. S. 124: „Wie sollte es da zu einer vom RT. politisch abhängigen Regierung kommen, wenn die ursprüngliche Reichsregierung, der Bundesrat, von verfassungswegen von den d. Bundesstaaten auf ganz anderen Grundlagen zu bilden war, und die später daneben rings um den Reichskanzler entstandene Reichsleitung nur über den Bundesrat in den RT. gelangen konnte, wozu die notwendigerweise nach dem pr. LT. des Dreiklassenwahlrechts orientierte pr. Staatsregierung die Hand bieten mußte?!

238) „Wenn der Reichsminister des Innern und der pr. Minister des Innern verschiedenen Parteien angehören, womöglich . . . Flügelparteien, dann wird der pr. Minister die Anordnungen des Reichsministers in anderem Geiste ausführen", Bredt RV., S. 112. Er meint das. weiter: „Sie müßten daher zum mindesten derselben Gesamtrichtung oder Partei angehören. Seitdem man dies erkannt hat, sind die Schwierigkeiten im ganzen behoben, und das pr. Problem ist ziemlich gelöst", vgl. jedoch § 6!

239) „Unter Regierungspolitik ist die praktische Führung der Staatsgeschäfte zu verstehen", Wende, S. 40. „Regieren heißt, sich selbst Ziele setzen; während Verwaltung nur die Anwendung (selbstgewählter) Mittel zur Erreichung vorgeschriebener oder gestatteter Ziele bedeutet", Bonn, S. 24.

240) Näheres § 6.

die andere Partei bevorzugt. So ergeben sich je nach dem Zeitpunkt der Wahl ganz verschiedene Parteistärken. Das deutlichste Beispiel ist die Vertretung der NSDAP. im pr. LT. und im RT. Während sie in dem am 14. 9. 30 gewählten RT. durch 107 Abgeordnete vertreten ist, hat sie in dem schon am 20. 5. 28 gewählten pr. LT. so gut wie keine Vertreter! [241]).

Selbst wenn die Wahlen zum RT. und pr. LT. gleichzeitig erfolgten, so könnten sich dennoch in den Parlamenten infolge des Verhältniswahlsystems ganz verschiedene Regierungskoalitionen ergeben. Mit diesem System hängt zum guten Teil das in Deutschland viel beklagte Viel- und Splitterparteiwesen zusammen. Es finden sich deshalb im Parlament selten mehrere Parteien, welche in den Grundzügen übereinstimmen [242]) und, zu einer Koalition [243]) zusammengeschlossen, einem Ministerium die zum zielbewußten und tatkräftigen Regieren notwendige Stütze im Parlament geben könnten. Eine Partei mit absoluter Mehrheit im Parlament ist unter dem Verhältniswahlsystem [244]) noch nicht zustande gekommen. Dazu werden bei der Regierungsbildung zum Teil rein parteipolitische Ziele verfolgt. Eine in einem Landesparlament herrschende Partei unterstützt diejenige im Reich bezw. umgekehrt. Als Beispiel kann die Präsidentschaftskandidatur von Marx gelten. Bei der Wahl des jetzigen Reichspräsidenten, Generalfeldmarschalls von Hindenburg, gaben die süddeutschen Stimmen den Ausschlag. Nach den pr. Stimmen allein wäre nämlich Marx gewählt worden! Dies Beispiel zeigt auch, daß die

---

241) „Jetzt (im Gegensatz zur Zeit unter der a. RV.), wo die beiderseitigen Regierungen unabhängig voneinander sind, wo die Wahlperioden des RT. und LT. sich zeitlich nicht decken und somit, der verschiedenen Parteizusammensetzung des Parlaments entsprechend, auch die Regierungen politisch ganz verschieden zusammengesetzt sein können, besteht die Möglichkeit, daß politische Unstimmigkeiten über die Grundsätze der Politik und Geschäftsführung des Staates nach innen auftreten können, die geeignet sind, die Reichsgewalt und die Autorität der Reichsregierung zu schädigen", Meißner, S. 48. Er meint weiter, daß dieses Problem die wichtigste aber auch die schwierigste Aufgabe der Weiterentwicklung der RV. sein wird.

242) So sagt Bonn, S. 132: „Eine Koalitionsregierung aus gemäßigten und fortgeschrittenen Liberalen ist eine verhältnismäßige starke Kombination. Dagegen kann eine Koalitionsregierung aus Sozialisten und Antisozialisten keine besonders gute Mischung sein, solange beide Gruppen an ihrer Weltanschauung festhalten. Die Kompromisse, die sie schließen müssen, um überhaupt eine aktionsfähige Regierung zustande zu bringen, werden sie bei ihren Wählern in Mißkredit bringen. Jede der beiden Parteien ist infolge der Koalition außerstande, die Maßnahmen durchzuführen, die ihr grundsätzlich die wichtigsten scheinen; jede ist genötigt, mindestens einige Maßregeln zu vertreten, die sie verabscheut".

243) Über Koalitionen in Frankreich, Redslob, S. 143.

244) „Daß unser gültiges Wahlrecht eine regierungsfähige Mehrheit nicht schaffen kann . . ., war schon bei der letzten Staatskrise 1923 klar, als das Parlament sich ebenfalls ausgeschaltet hatte", Kuentzer über Wahlreform in DJZ. 1931, Sp. 120 ff.

Parteizusammensetzung des pr. LT. selbst dann nicht derjenigen des RT. entsprechen muß, wenn das pr. und Reichsparlament an demselben Tage gewählt und aufgelöst, und die Legislaturperioden infolgedessen parallel laufen würden. Selbst wenn die Parteikonstellationen übereinstimmten, wäre eine Spannung im Verhältnis des Reichs zu seinem größten Lande nicht ausgeschlossen. Das zeigt die Zeit während der NV., als die gleichen Regierungskoalitionen am Ruder waren. Die erste preußische Regierung Braun wurde von rechtsstehender Seite mit der Behauptung bekämpft, sie erschwere die Politik der Reichsregierung. Derselbe Vorwurf wurde später von der Soz.-dem. Partei gegen die Regierung Stegerwald im Verhältnis zur Regierung Wirth[245]) erhoben. Gegenüber dem Machtstreben der beiden Ministerien und der sie tragenden Parlamente wird es nur geringe Bedeutung haben, daß die beiden großen Zentralregierungen in Berlin[246]) sind. Die Nachbarschaft des preußischen und des Reichsministeriums kann im Gegenteil insofern von Vorteil sein, als die Reichs- und preußischen Ressorts[247]) miteinander leichter verhandeln und sich u. U. einigen können[248]). Ebenso sind Doppelmandate von RT.Abgeordneten und pr. LT.Abgeordneten möglich[249]), sodaß diese bei den Vorberatungen von Gesetzentwürfen ein Zusammenwirken der pr. LT.- und RT.Fraktionen[250]) noch fruchtbarer gestalten können.

Als letzte Ursache für die Gegensätze zwischen Reich und Preußen

---

245) Cohn, S. 143 und 144. Görcke, S. 131 bis 134. Vgl. die Rede des soz.-dem. Abg. Heilmann im pr. LT. am 14. 7. 21, Ber. 2741 ff. und des Finanzministers Saemisch 2832 ff.

246) „Das unruhige Treiben, der brodelnde Boden einer Weltstadt mit der daran geknüpften Gefahr einer Herrschaft der Gasse in großen nationalen Krisen, ist an sich nicht immer der beste Platz für eine kräftige und den Zufälligkeiten entrückte oberste Leitung der Geschäfte", Schmittmann, S. 50. Er fragt daselbst, „hat es sich in den USA. als Nachteil erwiesen, daß Washington die Hauptstadt ist?!"

247) Cohn, S. 140 meint, daß es sich bei manchen Differenzen von Reich und Land bzw. Reichsregierung und RT. auf der einen, und dem RR. auf der anderen Seite nicht um politische Fragen handle, „sondern sie häufig genug dem Ressortpartikularismus entspringen".

248) Bredt urteilt über die Zeit kurz vor und während des Krieges dahin, daß „ein gewisser (fehlgeschlagener) Anlauf durch Schaffung des Vizekanzleramts geschaffen wurde, die inneren Reibungen im inneren Betriebe der Regierungen zu überwinden", RV., S. 162. Er sagt aber S. 163: „Ein großer Teil der Arbeitskraft der Behörden wurde verbraucht mit gegenseitigen Reibungen und Verhandlungen ... und ein ebenso großer Teil wurde lahmgelegt dadurch, daß das eine Ressort zunichte machte, (Saumseligkeit der mitbeteiligten Ressorts, S. 160) was das andere schuf. Wie oft fragte sich nicht der einfache Bürger, warum dies oder jenes nicht gehe oder stille stehe?!

249) Bei außerpreußischen Abg. ist es wegen der Entfernung schwerer möglich. Der pr. Ministerpräsident Braun ist Mitglied der soz.-dem. RT.Fraktion.

250) Von denen Brüning, S. 324 sagt, „daß sie Erfolg der vergangenen Jahre (seit 1927) gewesen seien".

kommt hinzu, daß in Preußen ein Parlamentsabsolutismus herrscht, im Reich dagegen nicht. Hier besteht ein dualistisches Regierungssystem, weil dem Parlament der ebenso wie dieses aus unmittelbaren Volkswahlen hervorgegangene Reichspräsident gegenübersteht. Dieser kann dem von ihm ernannten Reichskabinett den Rücken stärken, Art. 48!, und nötigenfalls den RT. auflösen, Art. 25. Bredt, RV. S. 145, meint zwar, daß die RT.Auflösung nur mit Willen der RT.Mehrheit erfolgen könne, „etwa dann, wenn diese sich von Neuwahlen eine noch bessere Konstellation verspricht, oder wenn die Verwirrung einen solchen Höhepunkt erreicht hat, daß man keinen Ausweg mehr sieht". Er gibt aber selber zumindest die theoretische Möglichkeit zu, daß „der Reichspräsident in heimlichem Einvernehmen mit einem Minister den RT. auflöst so plötzlich, daß der RT. keine Zeit mehr findet, dem Minister ein Mißtrauensvotum zu geben". Sollte dies aber nicht auch praktisch [251]) denkbar sein?! [252]). Jedenfalls ist er nicht wie die preußische Regierung „verurteilt, sich willenlos" [253]) der Parlamentsmehrheit zu fügen. In Preußen wählt das Volk nicht noch einen Staatspräsidenten, der wie im Reich der Reichspräsident dem Reichstag, so dieser dem pr. LT. gegenüberstände. Die verfassunggebende Landesversammlung hat von dem Institut der Präsidentenschaft abgesehen [254]). Es wurden hauptsächlich zwei Gründe gegen

---

251) Die Berufung des Reichskanzlers und der Reichsminister kann sich nach Art. 53 „lediglich zwischen Reichskanzler und Reichspräsident abspielen", Wende, S. 5; „Erst die fertige Regierung braucht mit dem RT. in Berührung zu kommen. Wird der RT. auf diese Weise gegebenenfalls vor eine vollendete Tatsache gestellt, so wird ihm, wenn etwa die Regelung der Personenfrage nicht nach seinem Wunsche erfolgt ist, für sein jetzt einzuschlagendes Verhalten eine ganze andere Verantwortung aufgebürdet, als wenn er von vornherein hätte verhindern können, daß z. B. Minister zur Ernennung gelangen, die ihm gegenüber politisches Rückgrat besitzen und nicht nur sein willfähriges Werkzeug sein wollen, besonders wenn sie nicht einmal Parlamentarier sind. Will deshalb der RT. diesen Ministern sofort sein Mißtrauen aussprechen und damit ihren Rücktritt herbeiführen, so muß er damit rechnen, daß diese Absicht durch seine vorherige Auflösung vereitelt wird, daß Neuwahlen stattgefunden und daß das Odium der nutzlosen Ministerstürzerei auf die bisherige Mehrheit fällt", Wende, S. 5.

252) Zuzustimmen ist Bredt, wenn er RV. S. 146 sagt: „in den USA. verlangt man vom Präsidenten in erster Linie Tatkraft und Initiative, weil er derjenige ist, der überhaupt die eigentliche Triebkraft in der Staatsmaschine darstellt. In Deutschland verlangt man Überlegenheit und Besonnenheit, weil der Reichspräsident der von den Parteien in Betrieb gehaltenen Staatsmaschine einen ruhigen Gang sichern soll". Es gibt aber auch Ausnahmezeiten und in diesen wird „ein ruhiger Gang" eben nicht immer gesichert werden können! Görcke, S. 138: „Reichspräs...., um von Parteiherrschaft unabhängig zu machen". Dazu NVVA.Ber. S. 232, 235, 274.

253) „In dem Ernennungsrecht des Präsidenten soll ein Gegengewicht gegen die Macht des Parlaments liegen", Hoffmann zit. und krit. von Straub, S. 164; Poetzsch, S. 72 zit. bei Quester, S. 80. a. A. Prausnitzer, S. 31: „Die Ernennung ist nur ein formeller Akt".

254) Im Gegensatz z. B. zur württ. LV. Darüber hauptsächlich Straub, bes. S. 28.

die Schaffung eines pr. Staatspräsidenten geltend gemacht: Einmal meinte man, ein pr. Staatspräsident würde neben dem Reichspräsidenten doch nicht viel eigene Befugnisse haben können, da nach Art. 78 RV. ausschließlich das Reich die Beziehungen zu den auswärtigen Staaten zu unterhalten habe. Alsdann befürchtete man, daß zwischen dem R.Präs. und dem Präsidenten eines Landes von der Größe Preußens sich dauernd Gegensätze ergeben würden [255]). So führte der damalige Minister des Innern Severing aus, daß es zwar theoretisch sehr nahe läge [256]), „für die Erneuerung der Minister, für die Berufung und Auflösung des LT. einen Staatspräsidenten zu bestellen, der durch Volkswahl selbst verankert wäre und daher dem LT. gegenüber eine selbständigere Stellung in Anspruch nehmen könnte", es praktisch doch ausgeschlossen sei, einen pr. Staatspräs. neben den Reichspräs. zu stellen; denn „die Reibungsmöglichkeiten, die damit im Verhältnis der beiden Oberhäupter des Reichs und Preußens zu einander geschaffen würden, müßte der Erreichung des Zieles, zum Einheitsstaat zu gelangen, abträglich, ja verhängnisvoll werden". Hieraus geht hervor, daß nicht nur die NV. [257]), sondern auch die pr. LV. die Gefahr der Gegensätze zwischen Preußen und Reich erkannt hat, und Preußen im Interesse des Reichs auf einen Staatspräs. verzichtet hat. Deshalb kam man zu der im Art. 45 gesetzlich festgelegten Einrichtung, daß der LT. den Ministerpräs. wählt, und dieser nach seinem Ermessen die übrigen Staatsminister wählt, ernennt und entläßt [258]). Die Wahl des Ministerpräsidenten erfolgt „ohne Aussprache", um nicht durch zeitraubende Parteierklärungen eine Regierungsbildung zu hemmen oder durch eine Aussprache den Ministerpräs. auf eine bestimmte Regierungspolitik oder die Auswahl bestimmter Persönlichkeiten zu Staatsministern festzulegen. Die Richtlinien der Regierungspolitik werden nämlich wie im Reich vom Reichskanzler, so in Preußen vom Ministerpräs. allein bestimmt. Er ist dem Landtag gegenüber dafür allein verantwortlich. An sich soll er auch bei der Auswahl seiner Ministerkollegen frei sein. Tatsächlich zwingt aber der Art. 57 dazu, daß der Ministerpräs. bereits vor deren Ernennung mit Parteien und Koalitionen verhandelt, um sich zu vergewissern, daß nicht einer von ihm ins Auge gefaßten Persönlichkeit alsbald nach der Ernennung das Vertrauen entzogen wird. Auch der

---

255) Wende, S. 1; die Gründe widersprechen sich: denn, wenn dem pr. Staatspräs. doch nur äußerst beschränkte Befugnisse übertragen würden, so könnte der befürchtete Gegensatz nur auf wenigen und unbedeutenden Gebieten entstehen.

256) DR.Anz. und Pr.Staatsanz. Nr. 89 vom 27. 4. 1920, 3. Beilage. Quester, S. 80.

257) Vgl. oben S. 25.

258) Ebenso unter u. a. nach der württ. Verf., vgl. Straub, S. 4 und S. 14 über Bayern, Sachsen, Hessen, Thüringen usw.

pr. Ministerpräs. muß im Falle eines gegen ihn ausgesprochenen Mißtrauensvotums zurücktreten, „wenn er von seiner Befugnis, die Auflösung des LT. zu beantragen, keinen Gebrauch macht oder wenn sein Antrag vom Ausschuß abgelehnt worden ist", Art. 57 Abs. 6. Der pr. LT. kann heute gemäß Art. 14 pr. VU. nur durch Volksentscheid, den praktisch kaum vorkommenden eigenen Beschluß [259]) oder durch Beschluß des „Dreimännerkollegiums", der aus dem Minister —, LT. — und Staatsratspräsidenten [260]) besteht, aufgelöst werden. Der Landtag kann also nicht wie der RT. durch eine dem Reichspräs. entsprechende Einzelperson aufgelöst werden. Deshalb ist das Eigenrecht der Regierung im Reich wesentlich stärker, als dasjenige der pr. Regierung. „Will die LT. Mehrheit nicht, so ist die Berufung einer dem LT. nicht genehmen Persönlichkeit zum Ministerpräsidentenamt von vornherein ausgeschlossen. Die Mehrheitsparteien können sich vielmehr durch die Wahlen [261]) eines ihnen gefügigen Ministerpräsidenten ein ebenso gefügiges Staatsministerium schaffen" [262]).

§ 6. Die Folgen gegensätzlicher Regierungspolitik in Preußen und im Reich.

Die Mehrheitsparteien der bisherigen pr. Landtage sind fast immer zentralistisch bezw. unitaristisch eingestellt gewesen. Sie würden sich

---

259) Da mehr als die Hälfte der gesetzlichen Mitgliederzahl des LT. dem Auflösungsbeschluß zustimmen muß. Abgesehen von der hohen Stimmenzahl wird die Hälfte selten für eine Auflösung stimmen; denn: entweder wird sie die Regierungskoalition bilden, falls sie aus Parteien besteht, welche in den Grundzügen übereinstimmen, oder: sie will einer in der Opposition stehenden aufstrebenden Partei keinen Wahlsieg zukommen lassen, selbst wenn die Mitglieder der aufstrebenden Partei zu den anderen Mitgliedern der gedachten Hälfte und diese zusammen in der Opposition zu den Regierungsparteien stehen.

260) Dieser wird gewöhnlich nicht der stärksten Partei entnommen, wie die pol. Praxis zeigt; denn auch im Staatsrat sind die Parteien ausschlaggebend, Wende, S. 6.

261) Dagegen sagt Quester, S. 80 über die RV.: „Ganz dem Geiste der heutigen Verfassung würde es widersprechen, wenn der Reichskanzler und die einzelnen Reichsminister von der Reichstagsmehrheit oder sogar den Fraktionen nach ihrer numerischen Stärke präsentiert würden"; dazu das. angeführte NVBer. 291 D, Preuß; 1311 B, Quark und 1340—41 und 2101 D.

262) Redslob, S. 181 und sagt weiter: „Durch eine magische Kraft in eine absolute Parlamentsherrschaft verwandelt", vgl. dazu noch die herbe Kritik Baumbachs DJZ. 1931, Sp. 60 über die „Unfähigkeit, ein größeres Gesetz aere perennius zu schaffen, weil die parlamentarischen Verfassungen mit ihrem Dreinreden der verschiedensten Stellen, mit ihren notwendigen Kompromissen, mit ihrem Bestreben, niemandem weh zu tun, außer allenfalls dem, der nicht laut genug schreien kann, oder der keine Machtgruppe hinter sich hat ... (es) ... einfach nicht zuläßt".

deshalb mit ihren eigenen Leitsätzen in Widerspruch [263]) setzen, wenn sie, wie z. B. die bayr. Parteien [264]), einen strengen Föderalismus oder gar Partikularismus vertreten würden. Da sie einen deutschen Einheitsstaat [265]) erstreben und eine Abtrennung der süddeutschen Staaten vermeiden müssen, nimmt die von den Parteien abhängige Regierung auf die Süddeutschen im Interesse ihrer „Reichsfreudigkeit" gewisse Rücksicht. Preußen steht aber in vielen Fällen mit diesen Ländern zusammen [266]) dem Reich gegenüber in einer natürlichen Abwehrstellung. Der eine Grund besteht darin, daß es durch die Weim. RV. von einem Hegemonie-Land [267]) „in eine abhängige Stellung gedrängt" [268]) ist. Der andere Grund ist der, daß die pr. Regierung das vom Reich Gewollte oft aus parteipolitischen Gründen nicht billigt. Wenn die Zuständigkeit des Reichs auch wesentlich auf Kosten der Länder erweitert ist, so werden die Reichsgesetze grundsätzlich doch durch Landesbehörden ausgeführt, Art. 14 RV. Da ist der preußische Großstaat [269]) aber in der Lage, „durch Auslegung und praktische Anwendung den Willen des Reichsgesetzgebers für ²/₃ des deutschen Volkes in sein Gegenteil umzukehren" [270]). „Nicht derjenige, der die Gesetze macht" [271]), sondern „wer die Ausführung und zugleich politische Macht besitzt" [272]), ist der wirkliche Herr im Lande. Die Reichsregierung muß selbstverständlich bestrebt sein, ihre Einstellung für den Behördenapparat der Länder maßgebend [273]) sein

---

263) „Eine unitarisch gesonnene pr. Staatsregierung befindet sich theoretisch gesehen oft in großen Schwierigkeiten insofern, als sie gezwungen wird, föderalistische Politik zu treiben. Praktisch ... (wird es) ... erleichtert durch die Stellungnahme der Reichsregierung gegenüber den bayr. Wünschen", Schoppmeier, S. 43: „Scheinen von Zwiespältigkeit durchzogen zu sein", Koellreutter, Bundesstaat, S. 15.

264) Vgl. Nawiasky oben Anm. 76.

265) „Deutsches Deutschland eine ideologische Phrase", Koellreutter Bundesstaat, S. 15.

266) Preußen ist heute „durch nichts mehr gehindert, seine Politik ausschließlich von seinem Staatsinteresse bestimmen zu lassen und seine ganze politische Macht zusammen mit den übrigen deutschen Ländern gegen das Reich auszuspielen", Schoppmeier, S. 14.

267) „Der heute noch mögliche pol. Rest der pr. Hegemonie", welcher nach Bilfinger, Einfluß, S. 130 dem materiellen bundesstaatlichen Rechtsgedanken entspricht, und den er „gerade und besonders auch für das neue Verfassungsrecht" bejaht, ist deshalb sehr zweifelhaft!

268) Waldecker, S. 33; Görcke, S. 135, vgl. oben S. 33.

269) Preußen ist „kein Land, sondern ein engeres, aber zentralisiertes Reich im weiteren aber dezentralisierten Reich", Preuß, Reich und Preußen, S. 199 ff.

270) Cohn, S. 35 bezgl. der pr. Vorkriegsverwaltung unter Berufung auf Meinecke, S. 14 und Anschütz pr. Wahlreform S. 17, der letzte erwähnt bes. die pr. Landräte. Durch „Handhabung der Verwaltung", Meißner, S. 48.

271) Brüning, S. 367.

272) Luther, S. 120.

273) Bredt, RV. S. 110.

zu lassen, daß also die Reichsgesetze in dem Sinne ausgeführt werden, in welchem sie erlassen sind. Das Reich hat zwar Aufsichts-, Einspruchs-, Exekutions- und sonstige Rechte, (siehe insbes. Art. 15, 12, 7 Ziff. 13, 48 Abs. 1), wie will das Reich diese aber gegebenenfalls einem Staate gegenüber durchsetzen, dessen Gebiet etwa $^3/_5$ des Reichsgebiets, und dessen Bevölkerung etwa $^4/_7$ der Reichsbevölkerung bildet?! Das pr. Parlament aufzulösen, dürfte dem Reichspräs. selbst auf Grund des Art. 48 nicht möglich sein. Eine verfassungsmäßige Einwirkung auf die Bildung der pr. Regierung ist ihm weder mittelbar — etwa durch Beeinflussung des pr. LT. oder zumindest des pr. Ministerpräs. —, noch unmittelbar — durch Ernennung der Minister — möglich. Es muß als zweifelhaft gelten, ob die „bewaffnete Macht" gegen Preußen einschreiten würde und könnte, wenn der Reichspräs.[274]) auf Grund des Art. 48 Abs. 1 Preußen zur Erfüllung der ihm „nach der RV. oder den Reichsgesetzen obliegenden Pflichten" anhalten wollte. Der Reichsminister des Innern hat verfassungsmäßig keine eigene Exekutive und ist daher auf die Innenminister der Einzelstaaten solange angewiesen, als nicht der Ausnahmezustand verhängt ist. Selbst wenn dieser vom Reichspräs., Art. 48 Abs. 2, rechtzeitig genug angeordnet und „die weitere Ausgestaltung"[275]) der Maßnahmen dem Reichsminister des Innern übertragen würde, so fehlt ihm „jegliche Kenntnis des Beamtenkörpers und damit jeder Einfluß auf ihn, mit dessen Hilfe er die neugewonnene Exekutive draußen im Lande durchsetzen könnte"[276]). Da der pr. Beamtenkörper wesentlich größer ist, als die einzelnen der außerpr. Länder zusammengenommen, und diese auch noch untereinander verschieden sind, so muß das Reich auf Preußen noch mehr als auf andere Länder[277]) Rücksicht nehmen, eben „weil die Reichspolitik immer noch auf die Duldung durch die pr. Machthaber im großen und ganzen angewiesen ist"[278]). Es müßte als ein unerträglicher Zustand angesehen werden, wenn das Reich[279]) sich endgültig damit abfinden würde, mit dieser Tatsache rechnen zu müssen. Da das Reich dies bis jetzt auch noch nicht getan hat, so ergibt sich die be-

---

274) Seine Macht muß als wesentlich größer angesehen werden, als diejenige, welche s. Zt. dem deutschen Kaiser zustand; selbstverständlich abgesehen von derjenigen, welche er als pr. König hatte.

275) RG.Strafs. Bd. 56, S. 165; ungenau daher Bredt, RV. S. 111.

276) Kochs Worte zit. bei Bredt, RV. S. 111.

277) z. B. Sachsen: VO. des Reichspräs. vom 29. 10. 1923, RGBl. S. 995.

278) Görcke, S. 107; vgl. auch oben S. 20 bes. Anm. 65.

279) Wenn etwa der Reichspräs. die Reichsminister der Einstellung des pr. LT. entsprechend ernennen würde! An sich könnte er es, er würde aber seiner deutschen Aufgabe nicht gerecht und würde doch gezwungen, auf den RT. bzw. den neugewählten RT. Rücksicht zu nehmen, Art. 54, 25, 48 Abs. 3.

dauerliche Tatsache eines Regierungskleinkrieges [280]), der viel Zeit und Kraft [281]) auf Kosten des deutschen Volkes vergeudet. Das Reich läßt es aus Prestigerücksichten nicht auf eine Kraftprobe ankommen und schließt deshalb oft Kompromisse [282]). Preußen ist dazu geneigt, weil es die Süddeutschen wie oben erwähnt reichsfreudig erhalten will, und es bei scharfer Vertretung stark politischer Fragen im Reichsrat unter Umständen das traurige Bild der Unstimmigkeit innerhalb eines Landes zeigen würde. Deshalb tritt der Gegensatz zwischen Preußen und Reich nicht so offen hervor, wie z. B. der zwischen dem Reich und Bayern [283]). Der pr. wirkt sich nicht so sehr in der Außenwelt aus, sondern er äußert sich durch Erschwerung der Durchführung des Reichswillens [284]) z. B. durch den Erlaß hemmender Verwaltungsvorschriften [285]), durch Zögern mit der Ausführung der Reichsgesetze. So hat die pr. Regierung gedroht, die Ausführung z. B. des Grundschulgesetzes zu weigern [286]), sie hat den Erlaß eines Ausführungsgesetzes zum Art. 18 lange hinausgezögert und schließlich dem Art. 18 die besonders gegen Preußen gerichtete Spitze genommen [287]). Nach Art. 18 RV. soll nämlich „die Gliederung des Reichs in Länder der

---

280) Die Reichsregierung hat meistens „das Recht" (ob auch „Recht" ist oft eine parteipolitische, zumindest eine politische Zweckmäßigkeitsfrage), das Land Preußen dagegen „die Macht", vgl. auch Görcke, S. 107.

281) Kitz sagt S. 1 ff. zu Schoppmeier S. 14, daß die „in der RV. getroffene elastische Regelung der Zuständigkeit in der Praxis zu einem erbitterten Kampf zwischen Reichsministerien und den pr. Zentralstellen geführt habe, deren Heftigkeit und Auswirkung nur derjenige voll beurteilen könne, der in der Zentrale selbst tätig sei". Der pr. Finanzminister Höpker-Aschoff sagte z. B. nach Reichslandbund v. 5. 11. 1927, S. 574 auf dem demokratischen Parteitag in Hamburg, daß „dreißig Prozent aller Arbeiten in den Ministerien auf den Zuständigkeitsstreit zwischen Preußen und Reich vergeudet werden".

282) Cohn meint S. 9, Preußen habe nur in Fällen untergeordneter Bedeutung nachgegeben, dazu Anschütz pr.-deutsch, S. 3.

283) Allerdings hat Bruns recht, wenn er zum bayr. Verfassungskonflikt in der D. Allg. Zeitung vom 3. 8. 22 Abendausgabe sagt: „Beugt sich Bayerns Minister dem Willen seines Parlaments, so droht ihm der Staatsrichtshof des Reichs. Will er dem Reich die Treue halten, so wird ihm sein LT. die Tür weisen. Wie soll er da regieren?"

284) Schoppmeier, S. 45; siehe Görcke, S. 150 über den passiven Widerstand im Ruhrgebiet, als Cuno Reichskanzler und Severing pr. Innenminister war. Gesetz über die Schutzpolizei der Länder vom 17. 7. 22, RGbl. 597. Eine Art Polizeipartikularismus, vgl. von Freytagh-Loringhoven, S. 384, Bredt RV., S. 110. Preußen wird sich sein wichtigstes Hoheitsrecht nicht zu Gunsten der Reichsgewalt nehmen lassen, von Reibnitz, S. 170.

285) Görcke, S. 104.

286) Bredt RV., S. 110.

287) Ob dies zum Besten des Reichs war, ist hier ebensowenig wie in den anderen Fällen das Entscheidende. Es ist lediglich die Tatsache zu betonen, daß Preußen das vom Reich Gewollte in anderem Sinne ausgeführt, die Durchführung hinausgeschoben oder gar ganz verhindert hat.

wirtschaftlichen und kulturellen Höchstleistung des Volkes dienen". In Norddeutschland sind aber in den großen pr. Verwaltungsblock kleine Länder und Landesteile eingesprengt [288]), welche der Erfüllung der im Laufe der Neuzeit immer mehr gewachsenen Aufgaben eines Staates nicht mehr entsprechen können. Die nach der RV. den Ländern noch verbliebenen Aufgaben können von den Kleinstaaten nur beschränkt, dagegen von einem Groß- und Mittelstaat wesentlich besser und auch billiger erfüllt werden.

Zweitens würde nach einer Eingliederung des bisher selbständigen Landes in Preußen das pr. Stimmengewicht im Reichsrat sinken. Solange das Land nämlich selbständig ist, führt es im Reichsrat mindestens eine Stimme und gibt sie gewöhnlich [289]) im Sinne des pr. Staates ab. Nach dem Aufgehen in Preußen verliert der Kleinstaat und damit praktisch auch Preußen eine Stimme, da es ja nur durch höchstens $^2/_5$ aller RR.Stimmen vertreten sein darf [290]). Bei der im Art. 63 getroffenen Regelung hatte man stillschweigend [291]) vorausgesetzt, daß die Zahl der pr. Reichsratsstimmen mindestens doppelt so groß sei, wie die der pr. Provinzen, sodaß jede Provinz je eine Stimme hätte bestellen können. Die gesamten Stimmen betrugen im Staatenausschuß ursprünglich 63, davon hatte Preußen 25 [292]). Als aber die thüringischen Kleinstaaten auf Grund des Gesetzes vom 30. 4. 20 [293]) zum Lande Thüringen zusammen geschlossen waren, sank die Gesamtstimmenzahl auf 55, diejenige Preußens auf 22, sodaß die pr. Provinzen nicht je eine Stimme bekommen konnten. Der damalige Reichsminister des Innern meinte [294]), daß mehrere kleine

288) Gemengelage größtenteils mit den pr. Provinzen Sachsen und Hannover, vgl. Luther, S. 117.

289) Luther, S. 121: „Genau wie im alten D. R. ist es noch heute im RR. so, daß die Stimmen Preußens, die hinter der aus der Bevölkerungsmenge sich errechnenden Zahl zurückbleiben, in gewissem Sinne, wofern man die Bevölkerung Norddeutschlands als eine Einheit ansieht, durch die Stimmen der nordd. kleinen Staaten aufgefüllt werden, die eine überzahlenmäßige Berücksichtigung der Bevölkerung darstellen".

290) „Durch Einverleibung aller zehn kleineren Länder ... würde Preußens Stimmenzahl ... auf 20 Stimmen sinken. Dann würde z. B. Bayern zur einfachen Majorisierung Preußens im RR. nicht mehr wie jetzt noch 23 der anderen Länder zu seinen 11 Stimmen hinzuzählen müssen, sondern nur noch 15, und zur Verhinderung eines verfassungsändernden Gesetzes nur noch 6 statt bisher 12. Preußens Vergrößerung würde also seine Macht im Reich sinken lassen", Brecht, (früher Leiter der Verfassungsabteilung im Reichsinnenministerium und jetzt Beauftragter Preußens im RR.) zit. nach Rhein.-Westf.Ztg. vom 13. 10. 27, Nr. 26. „Preußens Einfluß sinkt, je größer es ist, er steigt, je kleiner", Cohn, S. 101.

291) Cohn, S. 99.

292) Prot. der ersten Sitzung des RR. in Weimar vom 16. 8. 19, mitgeteilt bei Schoppmeier, S. 50.

293) RGbl. S. 841. Koburg wurde mit Bayern vereinigt, RGBl. 842.

294) Koch, Begründung der Regierungsvorlage des Gesetzes zur Änderung des Art. 168 RV., Nr. 200 der RR.Drucks. Tagung 1920.

Provinzen zusammen eine Stimme bestellen sollten. Diese Regelung lehnte die pr. Regierung ab mit der Begründung, daß dann Provinzen zweiter Klasse geschaffen würden, und dadurch Unruhe in den pr. Staatsverband käme [295]). Auf Grund eines am 14. 12. 20 einstimmig angenommenen gemeinsamen Antrages aller Parteien des pr. LT. wurden die Art. 61, 63 und 168 geändert [296]). Weiter erreichte Preußen bei der Novelle zum Zolltarif im Reichsrat zunächst die Ablehnung der höheren Kartoffel- und Zuckerzölle, obwohl die Mehrheit des pr. LT. (Rechtsparteien und Zentrum), für die Vorschläge der Reichsregierung war [297]). Preußen hat die Gründung der Rentenbankkreditanstalt dadurch hinausgeschoben, daß es eine Regelung im ordentlichen Gesetzgebungswege verlangte, obwohl „sämtliche in der deutschen Rentenbank vertretenen Berufsstände sich für eine sofortige Schaffung durch Notverordnung auf Grund des Art. 48 einmütig einsetzten“ [297]). Preußen befürchtete nämlich, daß diese Anstalt der Preußenkasse Abbruch tun könne. Die von ihr betriebene Agrarpolitik stimmte nicht mit der vom Reichsernährungsministerium beabsichtigten Stützung des Großgrundbesitzes überein. Ein Einfluß des Reichs auf die Siedlungspolitik wird von Preußen nicht geduldet mit der Begründung, daß diese „ein so gut wie ausschließlich pr. Angelegenheit und das Reich nur insofern beteiligt sei, als es das erforderliche Geld zu geben habe“ [298]). Ebenso besteht eine scharfe Rivalität um die Wasserstraßen. Preußen steht auf dem Standpunkt, es könne die Wahrung seiner wasserwirtschaftlichen, landeskulturellen und Hafen-Interessen „dem Reich nicht anvertrauen“ [299]). Deshalb bedauerte der Reichsverkehrsminister im Reichstag [300]), „daß die Durchbildung der Mittel- und Unterinstanzen zu Reichsbehörden noch

---

295) So der Bericht des 12. Ausschusses der pr. LV. Drucks. Nr. 2538.

296) RR. Drucks. 1920. Nr. 222, NV.Ber. 24. 6. 20, S. 11 506 ff., Corbach, S. 27. Gesetz vom 24. 3. 21, RGBl. 440. Daß die Reichsregierung so weitgehend dem pr. Wunsche entsprach, anstatt die von Preußen gefürchtete Unruhe auszunutzen, um Preußen durch inneren Zwiespalt zu sprengen, zeigt deutlich die Schwäche der Reichsgewalt bzw. den Verzicht auf Durchführung des Neugliederungsgedankens.

297) Reichslandbund S. 559.

298) Reichslandbund S. 559: „Der deutsche Osten, der des verstärkten Grenzschutzes bedarf (der RT. hatte auf fünf Jahre hinaus 50 Mill. bewilligt), war ebenso benachteiligt, wie der Westen und Süden, deren Söhne, wie jetzt durch die Reichsstatistik bestätigt, ihre Siedlungserwartungen nur zu einem jämmerlichen Bruchteil erfüllt sahen“. Denkschrift des pr. Landwirtschaftsministers vom 31. 1. 26 gegen den Reichsarbeitsminister.

299) Reichslandbund S. 560. Der Reichsverkehrsminister hatte am 24. 7. 26 eine Denkschrift über die Zweckmäßigkeit und Notwendigkeit des Ausbaus einer reichseigenen Wasserstraßenverwaltung herausgegeben. Die pr. Gegendenkschrift lehnte eine solche für die mittleren und unteren Instanzen ab, Schoppmeier, S. 92.

300) Koch, anläßlich der Beratung des Reichsverkehrsetats 1929/30 am 7. 3. 28, zit. nach D.Allg.Ztg. Nr. 115 und 16 vom 9. 3. 28.

immer nicht haben erledigt werden können. Es würde der klaren Grenzziehung zwischen Reich und Ländern dienen und den Weg der Verwaltungsreform wesentlich erleichtern, wenn das Land Preußen sich entschließen könnte, auf diesem zweifellos dem Reich zukommenden Verwaltungsgebiet seine negative Einstellung zu ändern und an einer gesunden Gestaltung der Verwaltungsarbeit dieser für die Gesamtwirtschaft so bedeutungsvollen Aufgabe mitzuarbeiten". Damit ist die negative Einstellung Preußens sogar von einem aktiven Reichsminister in einer offiziellen Rede betont worden.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß der pr. Staat seine Größe und Bedeutung von früher her ungefähr behalten hat, seine Kraft dem Reiche jedoch nicht zugute kommt, sondern auf einen „falschen Weg, den der im Staatsverband stets schädlichen Opposition gedrängt" [301]) wird. Das Reich ist auf Preußens guten Willen angewiesen [302]) und muß meistens erst mühsam Preußens Widerstand überwinden [303]), soweit es möglich ist. Deshalb muß besonders im Verhältnis zu Preußen festgestellt werden [304]): „Als man die Reichsgewalt von dem realen Substrat der pr. Macht loslöste, brach man ihr das Rückgrat. Sie schwebt seither in der Luft, und alle Verfassungsbestimmungen auf dem Papier können nicht darüber hinweg helfen, daß sie tatsächlich gegen die Länder machtlos ist". Ein Zustand, wonach die Länder noch eine starke Position haben, die Verantwortung nach außen aber Reichsregierung und RT. tragen, birgt die Gefahr eines „Mißbrauchs der nicht mit der Verantwortung beschwerten Macht in sich" [305]). Da diese Gefahr naturgemäß am meisten von seiten Preußens droht, wird das preußisch-deutsche Problem hauptsächlich so zu lösen sein, daß Preußen — solange es noch als Großstaat besteht — mit einer seiner Macht entsprechenden Verantwortung [306]) für das Reich belastet und seine Bedeutung dem Reich nutzbar gemacht wird. „Unstimmigkeiten mit kleineren Bundesstaaten sind erträglich und rühren nicht an den Lebensnerv des deutschen

301) Görcke, S. 118.

302) So sagt Meißner, S. 40: Die NV. war „sonst überall bedacht, die Reichsgewalt zu stärken, hier ist tatsächlich infolge der völligen Loslösung der Regierung von der über die Verwaltungsexekutive im größten Teil des Reiches verfügenden pr. Regierung eine Minderung der Reichsgewalt eingetreten"; Schoppmeier, S. 94.

303) Sie bedeuten eine außerordentliche Erschwerung für den Gang der Reichsgesetzgebung und stehen zu den Vorteilen einer dadurch bedingten besseren Gesetzesausarbeitung in keinem Verhältnis, vgl. Schoppmeier, S. 95.

304) Görcke, S. 107.

305) Cohn, S. 142.

306) Die pr. Politik war früher bestrebt, ein „machtvolles deutsches Reich über Preußen zu schaffen", Schoppmeier, S. 94; Luther, S. 119 meint: als Urquell allen Übels könne man es ansehen, daß „eine klare Regelung der Verantwortlichkeit im Reichsganzen fehlt".

Volkes; aber ein klaffender Widerspruch zwischen Reichspolitik und pr. Politik ist auf die Dauer nicht zu ertragen“ [307]). Aus allen diesen Gründen ergibt sich, daß der heutige verfassungsrechtliche Status im Verhältnis des Großstaats Preußen zum Reich auf die Dauer unhaltbar ist: „Wir müssen das staatsrechtliche Schaltbrett umbauen [308]).

II. Teil.

Die Lösung des preußisch-deutschen Problems durch die Bismarcksche Verfassung.

§ 7. Die Krone Preußens als Rückhalt des Reichs.

Es sind viele Vorschläge gemacht worden, wie auf Grund der Weim.RV. das pr.-deutsche Problem bei einer Reichsreform zu lösen ist. Bevor diese Vorschläge kritisiert werden können, muß auf die Bismarck'sche Verfassung eingegangen werden. Einige Vorschläge wollen das Problem nämlich in Anlehnung an die a.RV. lösen. In der Bismarckschen Verfassung vom 16. April 1871 [309]) hatte Preußen eine staatsrechtliche Stellung, welche seiner Größe und Bedeutung entsprach [310]). Das pr.-deutsche Problem war in der Weise gelöst, daß über dem pr. Großstaat, der in seiner Geschlossenheit und Bedeutung erhalten blieb, das Deutsche Reich — ein anderer von dem ersten wesentlich verschieden organisierter Großstaat — geschaffen wurde, sodaß die beiden Großstaaten im Laufe der Entwicklung immer mehr in- und durcheinander wachsen konnten, ohne daß für die nichtpreußischen Bundesstaaten eine Gefahr der Verpreußung [311]) gegeben schien. Den Gliedstaaten war ein weitgehendes Eigenleben [312]) geblieben und die Beibehaltung garantiert. Die Könige der 3 Mittelstaaten hatten eine eigene Militärverwaltung [313]). Die Befehlsgewalt war dem

---

307) Stresemann im RT. am 27. 2. 18, zit. bei Kitz, S. 10.
308) Luther, S. 121.
309) Abgedruckt bei Sartorius S. 763 ff.
310) Im Gegensatz zu der ihm von der Frankfurter Verfassung zugedachten Stellung.
311) Das war „der ursprüngliche Gedanke Bismarckscher Bundesreform: keine eigene bundesstaatliche Reg. und Verw., die zu einer Mediatisierung der Einzelstaaten führen würde, sondern nur eine solche im Bundesrat und, wo die nicht ausreicht, eine Verwaltung Preußens über die Grenzen des pr. Staates hinaus“, Bornhak, S. 397.
312) Mayer, S. 369.
313) Schlußbestimmungen zum XI. Abschn. der a.RV., Sartorius, S. 788. Im Heereswesen wurde Bismarcks Gedanke der vertragsmäßigen Einheit gewahrt. Durch die Erfassung aller Teile des Militärrechts hat Bayern aller-

Kaiser allerdings über die gesamte Landmacht übertragen, Art. 63 und 64. Die Kriegsmarine, welche bis 1872 preußisch gewesen war, wurde ebenso wie die auswärtige Verwaltung, die Preußen anfangs für den Bund führte, vom Reich übernommen [314]). Die Post- und Telegraphenverwaltung wurde ebenfalls solche des Reichs, soweit nicht Württemberg und Bayern Reservate behielten [315]). Preußen hatte sie nämlich im größten Teil des Bundesgebiets und in Südhessen erworben. Sie war unmittelbar nach Begründung des nordd. Bundes in bundesstaatliche Verwaltung übergegangen. Die Heimats- und Niederlassungsverhältnisse, welche besonders Bayern betrafen [316]), wurden durch Reichsgesetze geregelt. Bremen und Hamburg blieben aus der gemeinschaftlichen Zollgrenze ausgeschlossen. Den partikularistisch wirkenden Reservaten stand die stark unitaristisch wirkende [317]) pr. Hegemonie gegenüber. Preußen erhielt eine alle Bundesstaaten überragende Sonderstellung. Die Krone Preußens bildete den Rückhalt des Reichs [318]). Dem preußischen König — einerlei, wer nach der pr. Thronfolgeordnung berufen würde — stand „das Präsidium des Bundes . . . zu", Art. 11. Das alte Reich kann nicht als ein verlängertes Preußen angesehen werden: „Die dem Kaiser übertragenen Gewalten sind nicht Bestandteile oder Zubehörstücke der pr. Staatsgewalt, sondern Inhalt einer mit der Krone Preußens untrennbar verbundenen Reichsorganschaft" [319]). Die im Reichsinteresse besonders von Bayern [320]) zu machenden Zugeständnisse glaubte Bismarck nämlich nur erlangen zu können, wenn sie nicht dem König von Preußen, sondern dem deutschen Kaiser zu machen wären [321]). Das Staatsgrundgesetz gewährleistete durch die Personal-

---

dings die ihm im Vertrag vom 28. 11. 1870 unter III § 5 vorbehaltenen Rechte größtenteils verloren, Görcke, S. 42.

314) Bornhak, S. 397.

315) Die aber allmählich abgebaut wurden, Görcke, S. 42, Luther, S. 115.

316) Görcke, S. 42.

317) „Ein Stück Unitarismus", Görcke S. 25 . . .; „in Wirkung einem gemäßigten Unitarismus nahe", Bilfinger, Einfluß, S. 68; „das stärkste Stück Unitarismus, das wir in Deutschland überhaupt besaßen" Anschütz, Föderalismus S. 14. Dagegen oben S. 28.

318) Trieps sagt S. 81, „daß: . . . die wahre Macht nicht beim föderativen Bundesrat, sondern beim pr. Königtum und seinem unmittelbaren Organ, dem Reichskanzler und pr. Ministerpräsidenten ruhte . . .". Meinecke, pr.-deutsch, S. 513.

319) Meyer-Anschütz, S. 498; Görcke S. 17.

320) So duldete Preußen, daß die bayr. RT.Abgeordneten über den pr. Militäretat mitbestimmten, Luther, S. 115.

321) Bismarck Bd. 1, S. 353 und Bd. 2, S. 117 ff. Meyer-Anschütz, S. 498 und Görcke — der letzte muß theoretisch zustimmen — gehen zu weit, wenn sie behaupten, daß das deutsche Kaisertum „die lebendige Verneinung" der pr. Hegemonie über das außerpr. Deutschland sei.

union zwischen pr. König und deutschem Kaiser eine Führung [322]) des pr. Staates. Manchmal wird der pr. König mit Rücksicht auf das Reich oder wegen vom RT. drohender Schwierigkeiten rein preußische Interessen zurückgestellt haben. Er hat aber nie den festen Boden verlassen, de für ihn die pr. Monarchie bedeutete [323]). Dem Kaiser waren ursprünglich in der Hauptsache nur formelle Befugnisse übertragen, vgl. besonders Art. 11—19. Die dem Reichspräsidenten von der Weim. RV. verliehenen Gewalten sind bei weitem stärker, insbesondere war im Gegensatz zum heutigen Art. 48 die Exekution vom Bundesrat zu beschließen, Art. 19 a.RV., und vom Kaiser nur zu vollstrecken. Als das Reich die Schutzgebiete und das Reichsland Elsaß-Lothringen [324]) erwarb, und diese dem Kaiser direkt unterstellt wurden, bekam er eine „territoriale Fundierung" [325]), die ihm als solchem bisher gefehlt hatte. Der Kaiser konnte hier selbständige Herrschaftsrechte [326]) ausüben und wurde in seiner Stellung unabhängiger. Er erhielt eine tatsächliche Reichsgewalt [327]). Die im Namen des Reichs erlassenen Anordnungen und Verfügungen des Kaisers bedurften „zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt", Art. 17. Der Kaiser hatte den Reichskanzler zu ernennen, Art. 15. Dieses Recht hatte neben dem der Ernennung der Reichsbeamten aus Art. 18 große Bedeutung. Bei der Auswahl des Reichskanzlers war der Kaiser rechtlich vollkommen frei [328]). Tatsächlich war er allerdings gezwungen, eine Persönlichkeit zu wählen, welche im Bundesrat [329]) und — mit zunehmendem Einfluß des RT. — auch in diesem Unterstützung fand. Wenn in Art. 17 schlechthin von „Verantwortlichkeit" die Rede war, so muß dies mit Bilfinger [330]) dahin ausgelegt werden, daß diese eine selbständige, von Preußen formal losgelöste, gegenüber dem Bundesrat

322) Herrschaft wäre eine von Bismarck nicht beabsichtigte Entartung, Triepel, Föderalismus, S. 225 und die von ihm 1907 aufgeworfene Frage, ob das Reich Preußen oder Preußen das Reich beherrschen solle, Unitarismus S. 115. „Preußen regierte", Luther, S. 115.

323) Wilhelm II. legte die Kaiserkrone nieder, wollte aber ursprünglich preußischer König bleiben. Die formelle Abdankungsurkunde ist erst am 28. 11. 1918 unterzeichnet, Reichsanz. Nr. 283, Görcke, S. 17.

324) Vereinigung mit dem Reich: Ges. v. 9. 6. 71, RGBl. 212. Über die Erwerbung sagte Bismarck im RT. am 2. 5. 71: „Ein Bund, der eine Eroberung macht, ... die sich also im gemeinsamen Besitz befindet, ist eine seltene Erscheinung". Von allen Staaten ... als „Gesamteigentümer", Laband, Staatsrecht, S. 339.

325) Görcke, S. 38.

326) Görcke, S. 37.

327) „Verselbständigte Schutzgebietsgewalt, verschieden von der ursprünglichen Präsidialbefugnis", Cohn, S. 28.

328) Quester S. 78.

329) Der Tatsache Rechnung tragend, daß der Kanzler nicht gegen die Bundesratsmehrheit regieren konnte, Görcke, S. 39.

330) Föderalismus S. 54 und dem daselbst zit. Hänel.

und Reichstag war. Bismarck wollte als Bundes- und Reichskanzler eigentlich nur das sein, „was man in Frankfurt in bundestaglichen Zeiten einen Präsidialgesandten nannte, der seine Instruktionen von dem pr. Minister der Auswärtigen Angelegenheiten zu empfangen und der nebenher das Präsidium im Bundesrat hatte [331]). Die Ernennung des Bundes- bzw. Reichskanzlers durch das Bundespräsidium bzw. den Kaiser war schon im Art. 12 des Entwurfs der Verfassung des nordd. Bundes vorgeschrieben [332]). Dort hieß es: „Das Präsidium ernennt den Bundeskanzler, welcher im Bundesrat den Vorsitz führt [333]) und die Geschäfte des Bundes leitet". Erst auf Grund eines Antrages des Abgeordneten v. Benningsen im RT. wurde seine Stellung wesentlich verändert. „Er wurde damit aus einem Unterstaatssekretär für deutsche Angelegenheiten im pr. Ministerium des Äußern in die Stellung eines Reichsministers erhoben" [334]). Da die Geschäfte des ersten und einzigen Reichsministers immer umfangreicher [334]) wurden, so mußte er sich für die einzelnen Dienstzweige vertreten lassen. Die gesetzliche Grundlage hierfür bot das „Gesetz betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers" [335]) vom 17. März 1878 [336]). Die Stellvertreter mit dem Titel Staatssekretäre standen an der Spitze der einzelnen Reichsämter, blieben aber dem Reichskanzler als oberstem Leiter und Dienstvorgesetzten untergeordnet. Erst später, nämlich in der Übergangszeit von der a.RV. zur Weim.RV., wurden die Staatssekretäre als Reichsminister selbständige Leiter ihrer Ressorts, und der Reichskanzler nur noch primus inter pares. So bedeutet die Entwicklung der Stellung des Reichskanzlers zugleich die Geschichte der obersten Reichsverwaltung. Fast unmerklich [338]) entstand neben und über der preußischen Regierung eine solche des Reichs, welche von der ersten formell immer unabhängiger wurde [339]). Der Reichskanzler hatte jetzt eigene, ihm unterstellte Reichsämter und war bei

---

331) Bismarcks Rede am 5. 3. 1878, mitgeteilt bei Bredt, RV. S. 165 und Quester, S. 48/49.

332) Quester, S. 47 und 48.

333) Es war nach Bismarcks Auffassung das Recht aber nicht die Pflicht der Präsidialmacht, Meyer-Anschütz, S. 488.

334) Das Reich wurde schneller auf eigene Füße gestellt (Ausbau des Bundes zum wirklichen Bundesstaat, Bilfinger, Einfluß, S. 1), als Bismarck ursprünglich geglaubt oder scheinbar auch nur gewünscht hat. So sagte der deutsch-nat. Prof. Schäfer, daß Bismarck im Deutschtum geendet habe, vgl. Kitz, S. 21, Görcke, S. 39.

335) Über die Geschichte des Titels und die des „pr. Kanzleramts" vgl. Quester, S. 6 und S. 22.

336) RGBl. 1878, S. 7, abgeändert durch Gesetz vom 28. 10. 1918 RGBl. S. 1273, Görcke, S. 38.

337) Meyer-Anschütz, S. 522, Quester, S. 47.

338) „Diese Entwicklung ist völlig logisch und geradlinig. Bismarcks Gedanke, das Reich von der Präsidialmacht Preußens aus zu regieren, hatte sich garnicht lange gehalten", Bredt, RV. S. 165.

339) Cohn, S. 30.

der Ausarbeitung der Gesetzesvorlagen nicht mehr auf die preußischen Ressorts angewiesen. Preußen brauchte bei den sogenannten Präsidialvorlagen, welche auf einer Initiative des Kaisers beruhten, nicht einmal mitzuwirken. Sie konnten direkt an den Bundesrat gelangen [340]). Trotzdem war es notwendig, daß der Reichskanzler in engem Zusammenhang mit dem pr. Ministerium blieb und in diesem einen bestimmenden Einfluß [341]) üben konnte. Das war schon aus dem Grunde nötig, weil er sonst im Falle des Widerspruchs Preußens gegen eine Präsidialvorlage im Bundesrat in eine unhaltbare Lage kommen könnte [342]). Staatsrechtlich war zwar nicht vorgeschrieben [343]), daß der Reichskanzler zugleich pr. Minister der Auswärtigen Angelegenheiten oder gar noch pr. Ministerpräsident sein müsse. Die politische Notwendigkeit ist aber unbedingt zu bejahen. Wenn er zugleich pr. Ministerpräsident war, führte er die preußischen Stimmen [344]). Diese bildeten gewöhnlich den Kern [345]) der Willensbildung des Reichs. Träger des Gesamtstaatswillens waren nämlich nicht der Kaiser oder der deutsche Reichstag, sondern der Bundesrat als „föderatives Kollegium der verbündeten Regierungen" [346]). Wegen der Bedeutung der pr. Stimmen im Bundesrat wurde der Reichskanzler vom Kaiser, der ja zugleich preußischer König war, fast immer zum pr. Ministerpräsidenten ernannt [347]). Dennoch kann bei einer Personalunion die Stellung eines pr. Ministerpräsidenten nicht als Nebenamt [348]) des Reichskanzleramts angesehen werden; aber ebensowenig umgekehrt, wie Bredt [349]) meint. Gerade der von ihm selbst erwähnte Fall des Grafen Hertling läßt eher auf die Richtigkeit des Gegenteils schließen. Nach dem Bismarckschen Hegemoniesystem war weder das eine noch das andere Amt im Verhältnis zum anderen ein Ne-

340) Görcke, S. 39.

341) Meyer-Anschütz, S. 522, Görcke, S. 18, Bornhak, S. 383.

342) Görcke, S. 39; Wenn der Reichskanzler zugleich pr. Minister der Auswärtigen Angelegenheiten war, so hatte er die pr. Stimmen im Bundesrat „in der Tasche", Koch, Neugliederung, S. 339; Bilfinger, Föderalismus, S. 54. Das Verhältnis der Reichsleitung zum Bundesrat ist ein „anfechtbarer Dualismus, der nur deshalb zu ertragen war, weil in beiden Sphären, der bundesrätlichen und der kaiserlichen, schließlich doch ein Wille, die hegemonische Macht des pr. Staates, maßgebend war", Anschütz RV. S. 152.

343) a. A. Preuß, zit. bei Meyer-Anschütz, S. 525, der letzte meint, man könnte höchstens ein Gewohnheitsrecht annehmen.

344) Behnke S. 65.

345) Schoppmeier, S. 13.

346) Bismarck im RT. am 19. 4. 71, zit. bei Mayer, S. 365.

347) Desgl. die Staatssekretäre zu pr. Ministern der entsprechenden Geschäftszweige.

348) Oder Annex, so Luther, S. 115.

349) RV., S. 166.

benamt: Beide waren die wichtigsten Posten und dennoch notwendig in einer Person zu vereinigen [350]).

Das in der Betrachtung dritte [351]) Reichsorgan war der Reichstag. Dieser ging aus allgemeinen, direkten und geheimen Wahlen hervor, Art. 20, und sollte das gesamte deutsche Volk unabhängig von Gliedstaatsgrenzen vertreten. Seine Befugnisse bestanden ursprünglich nur in einem Mitwirkungsrecht bei der Reichsgesetzgebung. Je mehr aber die Reichsgesetzgebung und -verwaltung ausgedehnt wurde, um so stärker wurde auch seine Bedeutung gehoben, und der Einfluß Preußens entsprechend eingeschränkt [352]). Auf die Parteizusammensetzung im Reichstag mußte immer mehr Rücksicht genommen werden; denn ein Reichsgesetz konnte nur zu Stande kommen, wenn die Mehrheit des RT. dem Gesetzentwurf zustimmte, Art. 5. Im ganzen hatte er nur das Recht, „innerhalb der Kompetenz des Reichs Gesetze vorzuschlagen und an ihn gerichtete Petitionen dem Bundesrate resp. Reichskanzler zu überweisen", Art. 23.

Das seiner Stellung als Träger der Souveränität [353]) entsprechend bedeutungsvollste Organ des Bismarckschen Reichs war der Bundesrat. Durch ihn und den RT. wurde die Reichsgesetzgebung ausgeübt: „Die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend", Art. 5 Abs. 1. Ohne Mitwirkung eines anderen Organs hatte der Bundesrat zu beschließen:

„1. Über die dem Reichstag zu machenden Vorlagen und die von demselben gefaßten Beschlüsse;
2. Über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist;
3. Über Mängel, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze oder der vorstehend erwähnten Vorschriften oder Einrichtungen hervortreten", Art. 7 a.RV.

Auf Grund dieser Bestimmung war im Bundesrat ein Zusammenhang zwischen Gesetzgebung und Verwaltung geschaffen. Während eine Volksvertretung zum größten Teil aus Parteimännern besteht, saßen im Bundesrat leitende Staatsmänner der Einzelstaaten und erfahrene Beamte aus den verschiedensten Zweigen der Verwaltung [354]). Diese

350) „So schuf Bismarck, der doch zunächst die wahre Quelle der Staatskraft war, den Posten für sich", Luther, S. 115.

351) Anschütz, RV. S. 151/152 stellt den Bundesrat als ein zweites Organ der „Reichsleitung" gegenüber, welche er im Kaiser, Kanzler und den Reichsämtern verkörpert sieht. Meyer-Anschütz, S. 498; Görcke, S. 17.

352) z. B. beim Haushaltsgesetz, welches die Rüstungsmöglichkeit beeinflußte, Cohn, S. 32, Görcke, S. 41, v. Albert § 11.

353) Näheres § 8.

354) „Kein bloßer Gesandtenkongreß wie der alte Bundestag", Meyer-Anschütz, S. 481.

konnten den Gesetzentwurf außer nach politischen Gesichtspunkten auch auf seine praktische Ausführbarkeit prüfen und die Auswirkung beurteilen. Weiter konnten sie unter Verwertung der bei der Handhabung früherer Gesetze gemachten Erfahrungen eine Abänderung des vorliegenden Entwurfs vorschlagen oder ihn überhaupt ablehnen [355]). Da das Reich selber im Bundesrat außer durch den Reichskanzler als Vorsitzenden nicht vertreten war und keine Stimme hatte [356]), so ernannte der Kaiser in seiner Eigenschaft als pr. König gewöhnlich die Personen des Reichskanzlers und der Chefs der obersten Reichsämter zu pr. Bevollmächtigten im Bundesrat [357]). Wenn der Reichskanzler dann auch pr. Minister der Ausw. Angelegenheiten war, so empfing er seine Instruktionen als pr. BR.Mitglied nicht unter fremder Verantwortlichkeit, sondern unter der eigenen als pr. Minister der Auswärtigen Angelegenheiten. So war auch aus diesem Grunde die Vereinigung der Ämter in der Person des Reichskanzlers geboten. „Die Stellung des Reichskanzlers bildete geradezu den Prüfstein der 3 verfassungsmäßigen Organe zueinander" [358]).

§ 8. Das Verhältnis der Bundesstaaten zum Gesamtstaat.

Das Bismarcksche Reich war ein Bundesstaat [359]). Auf manchen Gebieten überwog allerdings der Charakter eines Staatenbundes. Das neue völkerrechtliche Subjekt „Deutsches Reich" ist als Oberstaat [360]) aus Verträgen hervorgegangen, welche die früher selbständigen Ein-

355) Wohl unter diesem Gesichtspunkt vergleicht Bismarck Bd. 2, S. 190, den Bundesrat mit einem Staatsrat.

356) Die Stimmen Elsaß-Lothringens galten nicht als Reichsstimmen, weil es als Bundesstaat galt, vgl. Art. 6a Abs. 3 RV., Sartorius, S. 769.

357) Dies ist also die dritte Art der Personalunion zwischen pr. und Reichsämtern. Nur dadurch konnte „der unentbehrliche organische Zusammenhang zwischen der obersten Reichsverwaltung, Bundesrat und Reichstag hergestellt werden", Bornhak, S. 383. Nach Art. 9 kann nämlich jedes Mitglied des Bundesrates im RT. erscheinen und muß daselbst auf sein Verlangen jederzeit gehört werden, wenn er die Ansichten seiner Regierung darlegen will.

358) Bornhak, S. 382.

359) So heißt es in der Präambel der a. RV.: „S. M. der König von Preußen usw... schließen einen ewigen Bund", dagegen in derjenigen der Weim. RV.: „Das deutsche Volk... hat sich diese Verfassung gegeben". Ähnlich heißt es in der Verfassung der USA.: „We the people of USA.". Die alte Unionsverfassung war aus einem Vertrage zwischen den Bevollmächtigten der Einzelstaaten entstanden und lautete demgemäß: „We do further solemly plight and engage...", Mayer, S. 352.

360) „Auf Grund der von den Einzelstaaten an die Gesamtheit übertragenen Hoheitsrechte", Trieps, S. 101; derselbe S. 175; Meyer-Anschütz, S. 481. Vorläufer waren der Zollverein 1864 und der nordd. Bund. Fast alle Bundesstaaten verdanken ihre Entstehung einer vertragsmäßigen Vereinigung, Mayer, S. 346.

zelstaaten geschlossen haben. Die völkerrechtliche Wirksamkeit der Bündnisverträge ist durch das von den Vertragsparteien selbst gewollte Inkrafttreten der RV. nicht auf das neue Deutsche Reich ausgedehnt worden. Die Beziehungen zwischen den Vertragsstaaten untereinander und zum deutschen Reich sind damit Staatsrecht geworden. Bismarck, der Schöpfer der Verfassung, hat den Bundesstaatscharakter oft betont. So sagte er in einer Ansprache an den Bundesrat am 1. 4. 1885 [361]): „Das Reich hat die feste Basis in der Bundestreue der Fürsten". Die Souveränität des Reiches ruhte nicht wie heute beim Reichsvolk oder dem Kaiser, sondern bei dem die Landesregierungen vertretenden Bundesrat [362]). Bismarck glaubte, dem Bundesrat eine große Zukunft voraussagen zu können, „indem er zum ersten Mal den Versuch macht, der monarchischen Spitze, ohne die Wohltaten der monarchischen Gewalt den Einzelstaaten zu nehmen, und in seiner höchsten Spitze als föderatives Kollegium sich einigt, um die Souveränität des gesamten Reiches zu üben; denn die ruht nicht beim Kaiser, sie ruht bei der Gesamtheit der verbündeten Regierungen" [363]).

Im Bundesrat hatten die Bundesstaaten ungefähr soviel Stimmen, wie es ihrer Größe und Bedeutung entsprach [364]). Eine streng verhältnismäßige Stimmenzahl war allerdings nicht gegeben, weil Mindest- und Höchstzahlen festgesetzt waren. Jeder Bundesstaat — und mochte er noch so klein und schwach sein — hatte mindestens eine Stimme. Bayern schien mit 6 Stimmen bevorzugt zu sein [365]). Preußen hatte mit 17 von 58 [366]) Stimmen zwar nicht die seiner Größe, Bevölkerungszahl und Bedeutung entsprechende Vertretung. Es war aber durch bestimmte Vorrechte entschädigt. So stand dem vom Kaiser ernannten Reichskanzler, der ja gewöhnlich auch pr. Ministerpräsident und Minister der Auswärtigen Angelegenheiten war, „der Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte" zu, Art. 15. Gewöhnlich führte er die preußischen Stimmen, und diese „Präsidialstimme" gab bei gewissen Gesetzesvorschlägen den Ausschlag, „wenn im Bundesrat eine Meinungsverschiedenheit stattfindet und sie sich für die Aufrechterhaltung der bestehenden Einrichtungen

---

361) Mayer, S. 370. Dieser sagt S. 369: „Die Wirklichkeit ist und bleibt, daß die Staaten ... das Reich um ihrer selbst willen geschaffen haben".

362) „Repräsentant der eigentlichen Souveränität", Bismarcks Rede im RT. Meyer-Anschütz, S. 476.

363) Bismarck im RT. am 19. 4. 71, zit. bei Mayer, S. 365, dazu noch am 27. 3. 1879, zit. bei Corbach, S. 11.

364) Die Stimmenverteilung im Bundesrat des nordd. Bundes war nach Maßgabe der Bestimmungen für das Plenum des früheren deutschen Bundes geregelt, jedoch erhielt Preußen mehrere Stimmen hinzu. Bayern hatte bereits im Zollbundesrat 6 statt 4 Stimmen, vgl. Meyer-Anschütz, S. 483.

365) Görcke, S. 37.

366) 61 Stimmen nach Hinzukommen der elsaß-lothringischen, Art. 5.

ausspricht", Art. 5 Abs. 2. Desgleichen bei Stimmengleichheit im Falle des Art. 7 Abs. 3 Satz 2. Preußen hatte noch den Vorteil, daß es einen notwendig einheitlichen Block[367]) (Art. 6 Abs. 2) von 17 Stimmen bildete und manche Staaten, besonders die norddeutschen, sich an Preußen anlehnen mußten und ihre Stimmen meistens im Sinne der preußischen abgaben[368]).

Eine Änderung dieses verfassungsrechtlich garantierten Stimmverhältnisses trat dadurch ein, daß Elsaß-Lothringen auf Grund des Art. 6 a 3 Stimmen im Bundesrat erhielt[369]). Diese Stimmen konnten sich besonders gegen die bisher für Bayern günstige Stimmverteilung auswirken[370]), weil durch diese Stimmen der bayr. Anteil an der Gesamtzahl vermindert wurde. Allerdings wurden die 3 Stimmen auch in gewissen Preußen günstigen Fällen nicht gezählt, Art 6 a Absatz 2.

Diese Bestimmung ist aber wohl nie praktisch geworden[370]); denn Abstimmungen mit ungewissem Ergebnis waren sehr selten[371]), weil Bismarck und seine Nachfolger die Gesetzesvorlagen fast immer auf diplomatischem Wege außerhalb des Bundesrats vorbereiteten. Deshalb war das Abstimmungsergebnis gewöhnlich schon vor der Abstimmung ziemlich sicher. Eine förmliche Abstimmung mußte aber erfolgen[372]) und wurde nicht dadurch, daß das Ergebnis schon vorher feststand, überflüssig gemacht. Die Personen, welche die bundesstaatlichen Regierungen in den dipl. Verhandlungen vertraten und die Stellungnahme ihrer Regierungen zu erkennen gaben, bildeten nicht den Bundesrat! Im Bundesrat „nicht vertretene oder nicht instruierte[373]) Stimmen" wurden nicht gezählt, Art. 7 Abs. 3 Satz 2. Ein Beschluß im Sinne der Art. 5 und 7 z. B. konnte deshalb nur durch förmliche Abstimmung herbeigeführt werden.

Immerhin zeigt die Tatsache, daß regelmäßig schon vor der Abstimmung Verhandlungen gepflogen und die pr. Stimmen selten überstimmt wurden[374]), welche Rücksicht der Kanzler auf die außerpr. besonders süddeutschen Staaten im Interesse ihrer Reichsfreudigkeit nahm. Auf dem Gebiete der auswärtigen Politik und des Militärs ordneten sie sich Preußens Willen allerdings gewöhnlich freiwillig unter; auf anderen Gebieten bedeuteten die dipl. Verhandlungen aber

367) Hatscheck, Reichsstaatsrecht, S. 316.

368) Cohn, S. 30.

369) Gesetz über die Verfassung vom 31. 5. 1911 RGBl. S. 885. Art. 6 a ist eingefügt durch Art. 1 eines Gesetzes desselben Datums.

370) Görcke, S. 37 und unten Anm. 365.

371) Görcke, S. 21.

372) „Beschluß des Bundesrats zwar eine verfassungsrechtliche Notwendigkeit aber tatsächlich eine Formalität", Cohn, S. 30. a. A. Görcke, S. 21.

373) Eine Stimme wird so gezählt, wie sie abgegeben wird. Dies auch dann, wenn sie anders instruiert worden ist.

374) Görcke, S. 21 und 38.

oft einen Verzicht Preußens auf eine in den meisten Fällen mögliche Majorisierung, welche besonders die Mittelstaaten betroffen hätte. Da auf dipl. Verhandlungen mit Kleinstaaten wenig Wert gelegt wurde, so bedeutete die Vorbereitung eines Gesetzentwurfs zwischen Preußen bezw. Reich und den Mittelstaaten zugleich eine Verstärkung ihres Einflusses, besonders Bayerns [375]). Auch dies zeigt, daß Preußen diese Staaten nicht beherrschen, sondern im Reich führen wollte und dafür pr. Sonderinteressen manchmal hintanzusetzen bereit war [376]). „Preussen konnte sich selbst bescheiden, da es allein die Macht, und vermöge des Rechts seines Königs, eine und dieselbe Person mit der Leitung Preußens und des Reichs zu betrauen, die technischen Möglichkeiten hatte, den Willen des Reichs nötigenfalls gegen sich selbst, gegen pr. Widerstände durchzusetzen" [377]). Bismarck sagte gelegentlich der Beratung des Gesetzentwurfes betr. Übertragung der pr. Eisenbahn auf das Reich: „die Entwicklung eines Großpreußentums zum Nachteil der Reichsautorität zu bekämpfen, ist eine Pflicht, die mir als Reichskanzler obliegt" [378]). So hat Bismarck versucht, „zu vereinen die Reichseinheit mit dem Vielfürstentum, das Parlament mit dem Obrigkeitsstaat, die Demokratie [379]) mit dem Gottesgnadentum, die Vormacht Preußens mit der Gleichberechtigung der deutschen Stämme. Daß diese Bausteine auseinander strebten oder Gefahr liefen, sich ihre Ecken und Kanten zuzukehren, liegt in der Natur der Sache. Und die Steine dieses Baues lösten sich, als die starke Klammer fehlte, die sie bis dahin zusammengehalten hatte, die mächtige Faust des Fürsten Bismarck" [380]). Bismarcks Verfassung war ein Hegemoniesystem [381]), das — staatsrechtlich schwer zu bestimmen [382])

375) Cohn, S. 30.

376) a. A. Schmittmann, S. 10, Anm. 2: „In Wirklichkeit war nicht der Bundesrat, sondern Preußen der Souverän des Reichs ... der Großstaat Preußen machte den bundesstaatlichen Aufbau illusorisch und bedeutete eine ständige Majorisierung der anderen Bundesstaaten."

377) Bilfinger, Einfluß S. 113; ähnlich der dort zit. Kaufmann, S. 85.

378) Im pr. Abgeordnetenhaus am 26. 4. 1876, zit. von Bilfinger, Einfluß S. 113.

379) Preuß bezeichnete in der 17. Sitzung der NV., Ber. S. 391 zit. von Cohn, S. 139, den demokratisch gestalteten Reichstag als eine „unvermeidliche Zutat", die Bismarck seinem hegemonischen „Bund der Dynastien und Regierungen" gegeben habe.

380) Abg. Koch in der 17. Sitzung der NV., Ber. S. 391.

381) „Die Hegemonie ... ist als allgemeine Erscheinung aus dem Prinzip der verhältnismäßigen Staatsgeltung heraus zu erklären, und sie kann nur in die bündische, nicht in die einheitsstaatliche Sphäre des Bundesstaats begrifflich eingereiht werden", Bilfinger, Föderalismus S. 37.

382) „Die vorherrschende Stellung Preußens ... bestimmte und zugleich verwirrte", Wittmayer, S. 273. ...„verbarg diese theoretische Unklarheit (ob Bundesstaat oder Staatenbund) nicht eine staatspolitische Kraft?", Luther, S. 114; Wittmayer, S. 107.

— in seiner dynamisch-elastischen Natur [383]) dem neu gegründeten Reich auf den Leib zugeschnitten schien [384]). Das Hegemoniesystem verlor seinen Sinn [385]), als auf Grund der Reichsgesetze vom 20. 10. 1918 [386]) das parl. Regierungssystem eingeführt wurde [387]). Dadurch wurde der Schwerpunkt der Willensbildung des deutschen Reichs von dem Bundesrat und Kaiser in das Volksorgan, den Reichstag [388]) verlegt.

III. Teil.

Die Möglichkeiten der Lösung des preußisch-deutschen Problems auf der Grundlage der Weim.RV.

§ 9. Die Schaffung des Einheitsstaats.

Das preuß.-deutsche Problem könnte auf der Grundlage der Weim. RV. an sich dadurch gelöst werden, daß das Reich durch volle Ausnutzung seiner Gesetzgebungskompetenz die Macht Preußens und der anderen Einzelstaaten aushöhlt oder sich in einen Einheitsstaat ver-

---

383) „... elastisch und anpassungsfähig genug, um ohne Auflösung des preußischen Staates... durch Eintrocknen der Einzelstaaten und freilich auch des Parlamentarismus den großen deutschen Nationalstaat, wenn schon nicht gerade Einheitsstaat zu ermöglichen", Meinecke, S. 493 und 494. Wittmayer, S. 274 sagt jedoch: „Das Stationäre, Ewigbündlerische der darin von Haus aus wenig wandlungsfähigen spröden Bismarckschen Verfassung".

384) ... „praktisch — politisch gedachte Bismarcksche Verfassung zugeschnitten auf klare Machtverhältnisse zur Zeit der Reichsgründung", Bilfinger, Einfluß S. 127 und sagt dort weiter: „Der Gedankenreichtum und der ideale Schwung, in welchem die Paulskirche sich erschöpfte, fehlen hier wahrlich nicht. Aber sie umspielen nur verschönend und helfend die urwüchsige Kraft, die aus der Wirklichkeit der Dinge heraus das Nützliche und Notwendige und nur dieses entstehen läßt in sieghafter Freiheit des Schaffens".

385) Dazu Bredt, RV. S. 164 und Bornhak, S. 383.

386) RGBl. 1918, S. 1237 und 1274; Sartorius, S. 770, 771, 772, 782 je Anm. 1.

387) Beim Regierungswechsel 1917 waren die Reichskanzlervertreter schon Parlamentarier, Anschütz, Föderalismus, S. 14; Meyer-Anschütz, S. 1028. Die Einführung der neuen Regierungsweise wurde angekündigt durch die Osterbotschaft Wilhelms II. vom 7. 4. 1917, seine Rede bei der Entlassung des Grafen von Hertling am 30. 9. 18, Reichsanz. Nr. 231, und die Programmrede des Reichskanzlers Prinz Max von Baden, RT.Ber. Bd. 314, S. 6150 D, 6151 A.

388) Der, „das mehr und mehr unterhöhlte System des hegemonischen Föderalismus Bismarcks abzulösen gedachte", Bilfinger, Einfluß S. 44.

wandelt und unabhängig von den bisherigen Gliedstaatsgrenzen etwa gleich große Verwaltungsbezirke bildet. Der Einheitsstaat wäre begrifflich unter Beibehaltung der Gebiete und Organisationsformen der deutschen Länder denkbar. Das Problem der Reichsreform, insbesondere das pr.-deutsche Problem, würde dann aber trotz des Einheitsstaats ziemlich unverändert bestehen bleiben, weil Preußen — wenn auch nicht als Großstaat, so doch — als Großverwaltungsbezirk erhalten und seine Kraft in der Hand seiner Zentralverwaltungsbehörde zusammengefaßt bliebe. Die Zentralbehörde des „Verwaltungsbezirks Preußen" könnte der Reichsregierung große Schwierigkeiten bereiten, weil sie die Ausführung der Gesetze und die politische Macht behielte [389]).

Die Weim.RV. enthält keine Bestimmung darüber, ob und auf welchem Wege die Gesamtheit der deutschen Länder beseitigt und in das Reich als Einheitsstaat aufgenommen werden können. Sie scheint auch das Aufgehen eines oder mehrerer Länder in ein anderes nicht vorzusehen. Die Bestimmung des Art. 18 Abs. 1 Satz 2, welche „die Änderung des Gebiets von Ländern und die Neubildung von Ländern innerhalb des Reiches" betrifft, umfaßt aber trotz ihres Wortlauts nicht nur die Verkleinerung oder Vergrößerung eines Landes, sondern auch dessen Auflösung [390]). Bei der beabsichtigten Einverleibung eines Landes in ein anderes sind das einzuverleibende und das aufnehmende Land „unmittelbar beteiligt" im Sinne des Abs. 2 [391]). Stimmen diese zu, „so bedarf es nur eines einfachen Reichsgesetzes". Dieses genügt ferner, „wenn eines der beteiligten Länder nicht zustimmt, die Gebietsänderung oder Neubildung aber durch den Willen der Bevölkerung gefordert wird und ein überwiegendes Reichsinteresse sie erheischt", Art. 18 Abs. 3. In den übrigen Fällen des Aufgehens eines oder mehrerer Länder in ein anderes ist nach Art. 18 Abs. 1 Satz 2 ein verfassungsänderndes Reichsgesetz erforderlich. Demnach bleibt die Frage zu prüfen ob das Reich eine Rechtsverletzung begehen würde, wenn es im Wege der Verfassungsänderung sämtlichen Ländern ihre Staatsgewalt nehmen und sie in reichseigene Verwaltungsbezirke verwandeln würde [392]). Aus dem Vorhan-

389) Vgl. oben S. 50, bes. Anm. 272.

390) Anschütz RV. S. 98, Ziff. 7.

391) Auf Grund dieser Bestimmung und des Gesetzes betr. das Land Thüringen vom 30. 4. 1920, RGBl. S. 841, des Gesetzes betr. die Vereinigung Koburgs mit Bayern vom 30. 4. 1920, RGBl. S. 842, und des Gesetzes über die Vereinigung von Pyrmont mit Preußen vom 24. März 1922, RGBl. S. 281 sind die genannten Ländervereinigungen erfolgt; vgl. noch oben S. 53 Anm. 293 und über Waldeck oben S. 19 Anm. 62.

392) Eine Verfassungsänderung würde immer notwendig sein: Es ist allerdings denkbar, daß zwei Gliedstaaten im Laufe der Zeit sämtliche anderen deutschen Länder nach Art. 18 Abs. 2 oder 3 in sich aufnehmen. Wenn aber das eine Land das andere einverleiben will, so müßte Art. 2 geändert wer-

densein des Art. 18 folgt schon soviel, daß das Reich den Ländern die Beibehaltung ihrer Eigenschaft als Staaten oder ihre Gebiete nicht garantiert hat. Es steht weiter fest, daß die Länder Unterstaaten des Gesamtstaats „Deutsches Reich" sind. Dieses ist nicht mehr gebunden [393]) an die Versailler Bündnisverträge von 1870/71 oder die Bestimmung des Art. 78 Abs. 2 aRV., wonach „bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit ... nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates abgeändert werden" konnten. Wer mit von Jan S. 17 meint, daß „die Rechte der Länder zwar tatsächlich, aber nicht rechtlich beeinträchtigt werden können", übersieht, daß die Grundlage des heutigen Verhältnisses des Reiches zu seinen Ländern ausschließlich die Weim. RV. ist. In diese ist keine dem Art. 78 Abs. 2 ARV. entsprechende Bestimmung aufgenommen worden. Im § 4 Satz 2 des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt [394]) heißt es zwar: „Es kann jedoch der Gebietsbestand der Freistaaten nur mit ihrer Zustimmung geändert werden". An diese Bestimmung ist das Reich aber nicht mehr gebunden, weil das genannte Gesetz, wie sein Name sagt, die Reichsgewalt nur vorläufig geregelt hat und durch die RV. als nunmehr allein geltendes Staatsgrundgesetz ersetzt worden ist. Die Nationalversammlung, welche beide Gesetze beschlossen hat, war auch nicht etwa gehalten, eine dem § 4 Satz 2 entsprechende Bestimmung in die RV. aufzunehmen. Mit der Schaffung des ersten Gesetzes hat sie nicht die Möglichkeit ausgeschlossen, in die Verfassung selber Bestimmungen aufzunehmen, welche „die Voraussetzungen und Formen regeln, unter denen die Reichsgewalt das innerdeutsche Grenznetz nach Bedarf, nötigfalls auch ohne und wider den Willen der beteiligten Länder ändern kann" [395]). „Die Souveränität der NV. in

---

den. Nach dieser Bestimmung besteht das Reichsgebiet aus den Ländern, d. h. mindestens 2. Das dann alle Länder umfassende Land müßte dann noch ins Reich aufgehen, weil anderenfalls ja die Landesorgane neben denen des Reichs fortbestehen würden.

393) Anderer Ansicht der bayr. Gesandte Dr. von Preger, welcher NV.Ber. S. 45 meinte, die NV. sei an Verträge gebunden. Beyerle vertrat am 12. 3. 19 im Verfassungsausschuß, Prot. S. 43, den Standpunkt, „man dürfe den Boden der Kontinuität nicht verlassen. Es dürfe keine Majorisierung der Einzelstaaten in Abweichung von Art. 78 Abs. 2 ARV. sattfinden". Er erklärte die Vereinbarungen für die Reichsregierung „wohl politisch und moralisch aber im Gegensatze zu den Vers.Verträgen nicht rechtlich" für verbindlich, vgl. Wittmayer, RV. S.129 und Görcke, S. 122. Nawiasky, zit. bei Anschütz, S. 23 und S. 95, Ziff. 3. Die bayerische Denkschrift 1924 hat die Frage, ob die Verträge konsumiert seien, dahingestellt gelassen.

394) Sartorius, S. 792.

395) Anschütz, RV. S. 23. Er meint daselbst, daß diese Bestimmung nur „zur Beruhigung der Länder, die — damals nicht ohne Grund — eine völlige und alsbaldige Neugliederung des Reichs unter Zerschlagung Preußens befürchteten", geschaffen sei. Dr. Preuß NV.Ber. S. 14, Preuß-Anschütz, S. 9.

Bezug auf das Verfassungswerk war nirgends beschränkt“ [396]). Die NV. war nämlich auf Grund von Volkswahlen [397]) zusammen getreten. In dem Augenblick, als sie beschloß, daß die Staatsgewalt vom Volke ausgehen solle, wurde das Reichsvolk [398]) Träger der Gesamtstaatswillensbildung und die NV. alleiniger Repräsentant des in ihr verkörperten Volkswillens. So heißt es denn auch im § 4 Satz 1 des von ihr allein beschlossenen schon genannten Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt: „Die künftige Reichsverfassung wird von der NV. verabschiedet“. Wenn somit die RV. alleinige Grundlage des Rechtsverhältnisses zwischen dem deutschen Reich und seinen Ländern ist, dann kann im Wege der von ihr im Art. 76 vorgesehenen Verfassungsänderung das Verhältnis des Gesamtstaats zu den Unterstaaten ohne Rechtsverletzung dahin geändert werden, daß sämtliche Einzelstaaten beseitigt werden und der Einheitsstaat geschaffen wird.

Die Verfassung — insbesondere die Bestimmungen, welche das Verhältnis des Reichs zu seinen Ländern (Art. 1—19) und den Reichsrat (Art. 60—67) betreffen — würde dahin zu ändern sein, daß die Gebiete der heutigen Länder in Reichsverwaltungsbezirke verwandelt oder unabhängig von den bisherigen Gliedstaatsgrenzen etwa gleich große Reichsverwaltungsbezirke geschaffen würden. Diese Gebiete oder die bisherigen Länder hätten keine eigenen Rechte mehr, sondern würden sie von der Staatsgewalt des Reichs, welches dann a l l e Staatsgewalt hätte, ableiten [399]).

Ohne daß im Wege der Verfassungsänderung der heutige Bundesstaat in einen Einheitsstaat verwandelt werden müßte, könnte die Staatsgewalt der Länder durch Anwendung des Aushöhlungsprinzips bis zur Bedeutungslosigkeit eingeschränkt werden. Das Reich könnte auf Grund seiner umfangreichen Gesetzgebungskompetenz immer

---

396) A n s c h ü t z , RV. S. 16 und 23.

397) Die Wahlordnung wie die anderen vom „Rat der Volksbeauftragten“ erlassenen Verordnungen usw. sind Recht; denn auch Tatsachen — die Revolution, die Ergreifung der Macht durch Arbeiter- und Soldatenräte usw. sind solche — vermögen Recht zu begründen, Anerkennung der „normativen Kraft des Faktischen“, J e l l i n e k , S. 337 ff.; A n s c h ü t z, RV. S. 68 ff.

398) v o n J a n meint S. 16, daß das „deutsche Volk in der NV. als beteiligter Faktor zu den früheren Beteiligten hinzukam“, und daß das „Reichsvolk als das Volk der einzelnen deutschen Staaten“ zu denken sei. Das ist nicht richtig; denn das Reichsvolk ist rechtlich eine eigene Größe und besteht nicht aus der Summe von Einzelgrößen, nämlich des Volks eines jeden einzelnen Gliedstaates. Wenn es heute auch tatsächlich dasselbe ist, so besteht doch die Möglichkeit, daß zum Reichsvolk ein „Volk“ gehört, welches nicht in einem Gliedstaat organisiert ist, sondern ein reichsunmittelbares Gebiet z. B. ein Reichsland bewohnt.

399) Das Recht der preußischen Gemeinden, Kreise und Provinzen z. B., gewisse Gebiete selbständig zu regeln, ist kein Recht der betr. Kommunen oder Kommunalverbände, welches sie immer gehabt und behalten, sondern was sie vom Staat erhalten haben.

mehr Gebiete in eigene Zuständigkeit nehmen, diese bis ins einzelne regeln und in reichseigenen Behörden Ausführungsorgane bis zu den untersten Instanzen schaffen. Das würde der Verfassung nicht widersprechen, weil Art. 14 sagt, daß die Reichsgesetze durch die Landesbehörden auszuführen sind, „soweit nicht die Reichsgesetze etwas anderes bestimmen". Das Reich bliebe formell noch solange ein Bundesstaat, als es den Ländern noch mindestens ein Gebiet, z. B. das der Kirchenhoheit [400]) belassen hat. Diese den Ländern verbliebene Zuständigkeit würde sich weiter auf eigenes und nicht auf ein vom Reich verliehenes oder übertragenes Recht gründen. Deshalb könnte das Reich die „notgedrungen" [401]) beibehaltene bundesstaatliche Konstruktion auf diesem Wege nicht beseitigen, wie es von vielen Föderalisten befürchtet wird. Das Reich würde immer noch ein Bundesstaat bleiben. Er würde aber Form ohne Inhalt werden, da die den Ländern verbliebenen Zuständigkeiten keine Bedeutung hätten.

Das Ergebnis der Anwendung des Aushöhlungsprinzips ist ein unitarischer Bundesstaat, welcher in seiner praktischen Auswirkung dem zentralistischen Einheitsstaat entspricht. Dieser regelt alle Materien so weit wie möglich selbst und erfaßt sie gesetzgeberisch bis in die Einzelheiten und führt sie durch eigene Behörden aus. Der Bismarcksche Bundesstaat war in den ersten Jahren extrem föderalistisch und regelte nur die notwendigsten Angelegenheiten selber, überließ alles andere den Einzelstaaten zur eigenen Regelung bezw. Ausgestaltung der vom Reich gegebenen Grundsätze. Dem föderalistischen Bundesstaat entspricht in der verwaltungsmäßigen Auswirkung der scharf dezentralisierte Einheitsstaat. Das deutsche Reich hätte als Einheitsstaat alle Staatsgewalt, würde aber von seiner Allzuständigkeit den Ländern (ohne Staatseigenschaft), Provinzen oder anders benannten Verwaltungsbezirken möglichst viele Gebiete zur selbständigen Regelung übergeben. Diese vom Reich abgeleiteten Zuständigkeiten und Befugnisse können so bedeutend sein, daß die deutschen Landschaften, Stämme und auch die bisherigen Gliedstaaten [402]) ihre Eigenarten ebensogut wahren und entfalten können, wie in einem nur noch wenig föderalistischen Bundesstaat [403])

---

400) Anschütz, RV. S. 137.

401) Schmitt, DJZ. 1931, Spalte 8.

402) Wohl trotz des „Souveränitätsgefühls der Landesbürokratie", von dem v. Jan, S. 21 spricht.

403) Schmitt sagt DJZ. 1931, Spalte 7: „Öfters hat es sogar den Anschein, als wäre im heutigen deutschen Reich nicht einmal mehr die bundesstaatliche Organisation stark genug, um eine territoriale Dezentralisation und Autonomie vor der Durchgängigkeit der pluralistischen Parteimächte zu schützen". Ihm ist aber nicht zuzustimmen, wenn er daselbst behauptet, „eine wirksame territoriale Dezentralisation ist vorläufig kaum anders als mit irgendwelchen bundesstaatlichen Organisationselementen durchführbar".

Das deutsche Reich hat bis heute trotz seiner Bundesstaatsnatur immer mehr Gebiete in eigene Zuständigkeit genommen und immer weitere Rechte an sich gezogen, sie aber nicht abgegeben, sondern alle diese Gebiete von einem Zentrum, von Berlin aus, so weitgehend geregelt, daß für die Länder keine oder nur eine geringe Ausführung oder Gestaltung übrig bleibt. Das Ergebnis dieser immer weiteren Vereinheitlichung und Zentralisierung [404]) wird ein streng unitarischer Bundesstaat bezw. nach Beseitigung der Staatsgewalt der deutschen Länder ein zentralistischer Einheitsstaat sein, anstatt eines scharf dezentralisierten Einheitsstaates, der den Verwaltungsbezirken als höchst potentierten Verwaltungskörpern [405]) einen weiten Wirkungsbereich gäbe.

Ein zentralistischer Einheitsstaat ist ebenso abzulehnen, wie ein streng unitarischer Bundesstaat. Beide Staatstypen sind eine staatliche Organisationsform, welche der Mannigfaltigkeit der deutschen Landschaft und der Eigenart der deutschen Menschen nicht entsprechen [406]). Als zu erstrebendes Ziel kommt demnach bei einer Reichsreform nur der förderalistische Bundesstaat [407]) bezw. Staatenstaat [408]) oder der denzentralisierte Einheitsstaat in Frage.

Der dezentralisierte Einheitsstaat wird der Staat der Zukunft sein. Im Laufe der Zeit [409]) wird sich immer mehr die Auffassung durchsetzen, „daß es doch nur einen Staat [410]) für die saubere Einordnung

---

404) Die Reichsgewalt basiert heute ja im Reichsvolk, vertreten durch das Parlament. Wie jedes Parlament, so ist auch der RT. zentralistisch eingestellt. Gegenüber diesem Zentralisierungsstreben bedeutet das föderalistische Reichsorgan, der Reichsrat, nur ein verhältnismäßig schwach wirkendes rethardierendes Moment.

405) Über die Bedenken, im heutigen Parteienstaat von „Selbstverwaltung", „Autonomie" usw. zu sprechen, siehe Schmitt DJZ. 1931, Spalte 6 und die daselbst zit. Popitz, Peters, Poetzsch-Heffter.

406) Luther, S. 117, Schmittmann, S. 18, Koch zit. bei v. Jan, S. 6. Vgl. oben S. 24, Anm. 95. In Frankreich ist 1900 die Fédération régionalité française als Kampfbund gegen die übertriebene Zentralisation geschaffen worden. In England versucht man mit bundesstaatsähnlichen Elementen eine territoriale Dezentralisation durchzusetzen. Sogar von Reibnitz stellt S. 170 fest, „daß ein zentralistischer Einheitsstaat nicht den deutschen Stammeseigentümlichkeiten entspricht und wichtige Brennpunkte des Lebens zum Verlöschen bringen würde, daß also eine Neugliederung nur nach volklichen und kulturellen Zusammenhängen, nicht im rationalistischen Sinne vorgenommen werden darf". von Jan meint S. 22—24 mit Recht, daß „Staatsnation und Kulturnation ... keine Gegensätze" sind. Koellreutter, Integration S. 7 und S. 25 über Smend Verf.

407) „Zurück zu einem gesunden Föderalismus", Hugenberg, S. 24.

408) Vgl. oben S. 27. Anm. 119.

409) Z. T. infolge der wirtschaftlichen Unifizierung, sodaß im deutschen Reich ebenso wie in den USA. „die praktische Macht wie das gefühlsmäßige Bewußtsein der Einzelstaaten in den Hintergrund" treten wird, Beck, S. 168 und 253.

410) „Der Gedanke des deutschen Nationalstaats ... ist die einzige Staats-

allen rechtlichen Geschehens geben kann“ [411]). Der Deutsche will aber eben nicht von irgend einer fernen unsichtbaren Zentrale aus regiert werden, sondern mit dem für die Entscheidung zuständigen Beamten noch persönlich verhandeln können [412]). Das ist in einem dezentralisierten Einheitsstaat ebensogut möglich, wie in einem Föderativstaat [413]). Die Grenzen zwischen dez. Einheitsstaat und „maßvollem Föderativstaat (sind) praktisch sehr flüssig“ [414]). Es ist nicht richtig, „daß der Einheitsstaat gerade der Gegensatz zur Selbstverwaltung der Staatsaufgaben ist ... und in der Vernichtung der Selbstverwaltung besteht“ [415]). Das Gegenteil zeigt der pr. Einheitsstaat. Obwohl er nur wenig dezentralisiert ist, haben seine Provinzen, Kreise und Gemeinden eine ausgedehnte Selbstverwaltung, welche die Möglichkeit bietet, bestehende Kulturzentren zu erhalten und die Eigenart der Bevölkerung selbst in kleinsten Bezirken zu berücksichtigen. Der Gedanke eines Einheitsstaats kann nicht als eine „geschichtliche Unmöglichkeit“ [416]) damit abgetan werden, daß ein Einheitsstaat sich „über Bayern, als ältestem deutschen Staat und einem der ältesten Staaten Europas“ erheben müßte. Bayern ist heute schon Unterstaat des deutschen Reichs und könnte seine Staatlichkeit sehr wohl im Laufe der Entwicklung zu Gunsten derjenigen des Reichs aufgeben.

Wenn der Einheitsstaat auf der Grundlage der Weim.RV. rechtlich auch sofort geschaffen werden könnte, so erscheint die praktische Durchführung doch fürs erste nicht möglich. Sie wäre auch politisch

---

idee geworden. Im deutschen Staat können die Länder nur noch hohe Verwaltungsglieder sein“, Poetzsch-Heffter, Reichsreform, Sp. 1556.

411) Wittmayer, RV. S. 150 im Zusammenhang über die Gesamtstaatswillensbildung. v. Albert sagt § 9: „Abgesehen von vorübergehenden Rückschlägen verläuft die Entwicklung nach dem Einheitsstaat als Endpunkt dieser Linie“.

412) Das gibt nach Brüning, S. 368 „das Gefühl des Geborgenseins, der Möglichkeit, zu seinem Recht zu kommen, des Sich-wohlfühlens“. Er erwähnt daselbst die Bereitwilligkeit des württ. Justizministers, mit jeder Person persönlich zu verhandeln, wenn sie sich rechtzeitig durch eine Postkarte anmelde.

413) Viele setzen Bundesstaat = Föderalismus = Dezentralisation und Einheitsstaat = Unitarismus = Zentralisation und übersehen, daß ein Bundesstaat genau so zentralistisch regiert werden kann wie ein Einheitsstaat.

414) Kitz, Nachtrag, S. 4.

415) Wie v. Jan, S. 6 (und der daselbst zit. Prof. Henle, Rostock in bayr. Staatszeitung vom 26. 3. 1926) meint und fortfährt, „wie auch niemand von städt. Selbstverwaltung reden würde, wenn der Bürgermeister vom Staat oder unter Leitung des Staates gestellt würde“. Über die Begriffe administrative Dezentralisation und Dez. durch Selbstverwaltung und Provinzialautonomie siehe Rojek. Koellreutter, Integration, S. 25, Anm. 44 über Nawiasky.

416) von Jan S. 10ff. Einige Stimmen, besonders bayr. erklären, daß ein Einheitsstaat nicht ohne Rechtsverletzung geschaffen werden könne, da im Art. 18 „von einer Aufgabe der Selbständigkeit zu Gunsten des Reichs ... keine Rede sei“. Rhein.Westf.Ztg. v. 13. 10. 1927.

nicht zu verantworten. Es ist zwar zu wünschen, „daß ... schließlich auch die süddeutschen Staaten den Entschluß finden, sich in einen deutschen Einheitsstaat einzufügen, um nur die Eigenschaft kräftiger Selbstverwaltungskörper zu bewahren“ [417]). Wenn aber von der Stellungnahme des württ. Staatspräs. Bolz und des hess. Staatspräs. Adelung auf der Länderkonferenz [418]) auf das heutige Landesparlament und die Landesbevölkerung geschlossen werden darf, so besteht vorläufig wenig Aussicht, daß diese Staaten in einen Einheitsstaat aufgehen wollen. Ein dezentralisierter Einheitsstaat würde zwar „die bayr. Sorgen vor einem pr. Übergewicht verscheuchen, aber ... dem heutigen Entwicklungsstand der bayr. Einstellung zum Reichsgedanken keineswegs entsprechen“ [419]). „Bayern ist ein Land mit geschlossener territorialer Staatlichkeit, deren gesonderter Integrationswert jedenfalls z. Zt. noch vorhanden ist und anerkannt werden muß“ [420]). Deshalb wird jedenfalls Bayern nicht in einen deutschen Einheitsstaat aufgehen wollen. Der Staatsgedanke mag in anderen Ländern nicht mehr so stark sein [421]). Aber auch in diesen Ländern werden die Landesregierungen und -Parlamente sich heftig gegen die Beseitigung der Landesstaatsgewalten wehren, weil sie einen Machtverlust fürchten [422]). Es ist nämlich fraglich, ob das Reich bei der heutigen Zuständigkeitsfülle die von den bisher selbständigen Gliedstaaten einmal er-

---

417) Schmidt, Reich und Preußen, Sp. 414.

418) Poetzsch-Heffter, Justizverwaltung, Sp. 22 und Reichsreform, Sp. 1557, näheres unten S. 94, Anm. 523.

419) Nawiasky, bayr.-deutsch, S. 535.

420) Koellreutter Integration, S. 23. Man spricht sogar von einer Sendung Bayerns, sich nicht zu fügen: „Bayern verteidigt deutsche Art gegen die Vergiftung mit fremdgeistiger Uniformität“, Hugenberg, S. 26. Über die Abspaltung der bayr. Volkspartei siehe Bilfinger, Einfluß, S. 103. „Die Demokratie darf nicht einfach annehmen, daß die Minderheit sich der Mehrheit auch dann fügen müsse, wenn die Mehrheit ihr eigenstes Leben zerstören will. Diese rein mechanische Auffassung der Mehrheitsherrschaft ist nur dort reibungslos durchzusetzen, wo es sich um eine verhältnismäßige Gesamtheit handelt“, Bonn, S. 109.

421) Siehe jedoch oben S. 20. In jedem Lande spielen heute noch viele Gefühlsmomente mit! Die Bevölkerung will zum guten Teil noch heute lieber mit Landes- als mit Reichsbeamten zu tun haben. Daß die Finanzämter Reichsbehörden sind, mag seinen Teil dazu beitragen. Die Bevölkerung legt auch noch Wert auf eine besondere Landesregierung. Sie glaubt dadurch eher ihre Eigenart bewahren und ihrer Sonderart gemäß leben zu können.

422) „In die Unmöglichkeit versetzt, über das ganze Land zu herrschen, (beeilen sich die Führerminoritäten), sich dem Einfluß des in den Händen der Mehrheit befindlichen Hauptvorstandes zu entziehen und sich außerhalb der Machtsphäre jenes im eigenen sicheren Nest eine, wenn auch räumlich kleine, zu schaffen, in der sie ungestört die Zügel in der Hand behalten können. Lieber der Erste in Gallien als der Zweite in Rom“, Michels, S. 228. „Der von der Weim. Verf. geforderte Parlamentarismus habe sich als Stütze föderalistischer Bestrebungen erwiesen“, v. Jan, S. 19 nach Triepel.

haltenen Rechte im Sinne einer scharfen Dezentralisation benutzen würde.

Wenn der Einheitsstaat zentralistisch regiert werden sollte, so würde der notwendige Verwaltungsunterbau fehlen. Die Verwaltungssysteme der Einzelstaaten müßten einander angeglichen, oder es müßte eine ganz neue Verwaltung geschaffen werden. Eine gute Verwaltung von neuem auszubauen, würde Generationen dauern [423]). Wenn ein dezentralisierter Einheitsstaat geschaffen werden sollte, so hätte er nur dann einen Sinn, wenn er nicht an den bisherigen Gliedstaatsgrenzen Halt macht, sondern eine Neueinteilung in etwa gleich große Verwaltungsbezirke — wenn auch unter Beibehaltung der Namen „Länder" — vornimmt. Ein solcher Plan würde im deutschen Vaterland große Unruhe erzeugen und die Durchführung würde außenpolitische Gefahren heraufbeschwören, die nicht geringer als diejenigen sind, welche bei der Durchführung des Vorschlages, etwa gleich große Länder zu schaffen, entstehen würden. Weiter muß berücksichtigt werden, daß der Eintritt unserer außerhalb der deutschen Staatsgrenzen geschlossen lebenden Volksbrüder ermöglicht und erleichtert wird [424]). Deutsch-Österreich z. B. würde nicht ohne weiteres in einen deutschen Einheitsstaat aufgehen wollen [424]).

§ 10. Die Bildung etwa gleich großer Gliedstaaten.

Wenn der Einheitsstaat mit ungefähr gleich großen Gebieten als Großverwaltungsbezirken nicht geschaffen werden kann oder soll, so könnten doch auf Grund des Art. 18 RV. etwa gleich große Gliedstaaten gebildet werden. Das pr.-deutsche Problem würde dann gelöst, ohne daß das deutsche Reich seinen Staatscharakter zu ändern brauchte. Württemberg bliebe wie es ist, evtl. würde Baden mit ihm vereinigt. Zum heute wohl zu kleinen Thüringen [425]) und den an-

423) Wie das Beispiel der Reichsfinanzverwaltung gezeigt hat, Brüning, S. 325. Die Umorganisation würde viele Kosten verschlingen, sodaß die evtl. zu erwartende Ausgabenverringerung sich erst sehr spät auswirken würde: Die Ausgaben für planmäßige Beamte im Verhältnis zu den Gesamtausgaben der reinen Staatsverwaltung betrugen nach Adametz, Rede in Berlin am 7. 11. 1927, Reichslandbund, S. 574: In Preußen 16 %, Bayern 31 %, Baden 43 %, Württemberg 44 %, Hessen 45 %, Thüringen 46 % und Sachsen 56 %, während diese Kosten in Italien 13,4 %, Groß-Britannien 14,2 %, Frankreich 18,2 % und Belgien 23 % betrugen! Nach Abschaffung von 12 oder 15 Parlamenten und Ministerien (Art. 17 RV.!) würden die Ersparnisse nach Brüning, S. 323 „im Verhältnis zu den Gesamtausgaben des Reichs und der Länder eine so lächerliche Bagatelle sein, daß man sie auch nachträglich nicht in der geringsten Steuerherabsetzung verspüren könnte".

424) von Jan, S. 19; Brüning, S. 325. Nach Schaffung eines Einheitsstaates würde die „Heim-ins-Reich-Bewegung" abflauen.

425) Es wird auch an einen Zusammenschluß Thüringens mit dem Lande Sachsen gedacht, siehe z. B. den Aufsatz von Jan: „Leipzig und Mitteldeutschland" 1928.

deren Staaten Oldenburg, Braunschweig usw. würden preußische Gebiete zugeschlagen. Desgleichen zu den beiden Mecklenburg, die — ehemals durch Erbauseinandersetzungen seines Fürstenhauses geteilt — wieder vereinigt würden. Hannover, Nassau und andere Provinzen würden die ihnen seinerzeit von Preußen genommene Staatseigenschaft wiedererhalten. So würden aus dem pr. Großstaat Mittelstaaten geschaffen, die nicht mehr einen geschlossenen Verwaltungsblock bilden. Die pr. Zentralregierung könnte mit ihrer starken Exekutivgewalt nicht mehr die Ausführung des Reichswillens hemmen oder unmöglich machen. Die Kleinstaaten würden wegfallen oder nach Zuschlagung anderer Gebiete ebenfalls Mittelstaaten werden, wie es einige süddeutsche Staaten und Sachsen schon sind. Man kann aber nicht einfach an Hand der Karte Deutschlands mit dem Buntstift neue Gliedstaaten bilden und deren Grenzen festlegen wollen [426]). Die Reichsreform ist ebensowenig wie die Wahlreform [427]) ein „Komplex technischer Möglichkeiten oder juristischer Begriffe; sie ist eine politische Frage ersten Ranges; sie kann daher nur gelöst werden, wenn die politischen Macht- und Stärkeverhältnisse berücksichtigt werden. Die Lösung der Aufgabe liegt weniger auf juristischem als auf politischem Gebiet. Eine (Reichsreform) darf auch nie die Volksstimmung außer Acht lassen". Bei der Bildung etwa gleich großer Länder müßte das geschichtlich Gewordene [428]) trotz bester Berücksichtigung der verschiedensten wirtschaftlichen Struktur und kulturellen Eigenart zerstört werden. Eine derartige mehr oder weniger schematische Grenzziehung würde dann auch an dem heutigen Bestand des bayr. Staates nicht Halt machen können. Sie müßte Bayern, wenn sie nicht durchaus inkonsequent sein wollte, zumindest die Rheinpfalz nehmen. Ein solches Vorhaben würde auf den erbitterten Widerstand der bayr. Staatsregierung, des Parlaments und der Bevölkerung stoßen. Bayern will — die Saarpfalz eingeschlossen — die „Eigenstaatlichkeit wahren und die Mittel zu ihrer Erhaltung vom Reich anerkannt sehen" [429]). Bayerns föderalistisches Streben hat sich oft bis zum Partikularismus [340]) gesteigert. Bayern ist bemüht, sich „dem

426) Wie viele es getan haben, z. B. Schmittmann, S. 76 und seine Karte Deutschlands mit den von ihm vorgeschlagenen Binnengrenzen.

427) Künzer, DJZ. 1931, Sp. 123.

428) „... Fehler, daß sie geschichtlich, organisch Gewordenes einem künstlichen, schematischen Aufbau zuliebe zertrümmern", Görcke, S. 3, und sich über auch heute noch maßgebende „herrschaftliche Momente", vgl oben S. 24, Anm. 95, hinwegsetzen müßten.

429) Koellreutter, Bundesstaat, S. 10. Er sagt daselbst weiter, daß der Föderalismus sich zum Partikularismus steigert, wenn der betr. Staat „seine eigenstaatlichen Ziele ohne Rücksicht auf das oberste Prinzip einheitlicher deutscher Kultur- und Staatsgestaltung" verwirklichen will.

430) Da das föderalistische bzw. part. Streben besonders stark in Süddeutschland ist, so denkt man bei dem Wort Partikularismus in erster Linie

Einfluß der Gesamtheit so weit als möglich zu entziehen“ [431]) und „den eigenen Willen ohne Rücksicht auf das Reich selbst oder andere Glieder des Reichs durchzusetzen“ [432]). Sobald die partikularistische Betätigung „die gänzliche Lostrennung eines Gebietsteils vom Reich bezweckt und die Grenzen, die durch die strafrechtlichen Bestimmungen über Hoch- und Landesverrat gezogen sind, überschreitet“ [433]), wird der Partikularismus zum Separatismus. „Partikularismus gesteigert bis zum Separatismus hat in der deutschen Verfassungsgeschichte des öfteren eine verhängnisvolle Rolle gespielt. Er ist auch vom Ausland, das die Kraftentfaltung einer einheitlichen deutschen Nation fürchtete, immer wieder geschürt und ausgenutzt worden“ [434]). So sagte z. B. laut Wolff-Meldung Poincaré in einer Rede am 23. 6. 23, die Alliierten seien nicht verpflichtet, Mittel anzuwenden, um die Bildung von Staaten zu verhindern, die sogar die RV. (also Art. 18) nicht verbiete [435]).

Eine Verselbständigung der westlichen Provinzen mag für diese allein [436]) von Vorteil sein, sie muß aber — jedenfalls vorläufig —

an den Süddeutschen, Görcke, S. 22. Gegenüber der Vorkriegszeit besteht praktisch insofern ein großer Unterschied, als „Partikularismus“ heute eine viel schwerer zu berechnende Größe ist. Damals bedeutete bayr., württ. und badischer usw. Partikularismus ein typisches Streben des betr. Staates, welches in dessen Dynastie, Regierung und Bundesratsvertretung ziemlich unverändert zum Ausdruck kam. Heute dagegen ist bei dem parl.-dem. System die Landesregierung von der im Landesparlament herrschenden Mehrheit abhängig. Während also früher ein streng föderalistisch oder gar part. eingestellter Staat, wenn auch nicht gerade das Reichsinteresse, so doch wenigstens das des betr. Bundesstaats vertrat, besteht jetzt die Gefahr, daß eine Landesregierung das Interesse der im Landesparlament gerade herrschenden Parteien vertritt, vgl. auch Görcke, S. 131—34. „In mancher Rechtsstreitigkeit, die zwischen dem Reich und einem Land vor dem StGH. geführt wird, ist es handgreiflich, daß nicht das Reich und ein Land, sondern zwei gegnerische Parteikoalitionen die wirklichen Parteien des Prozesses sind“, Schmitt, DJZ. 1931, Sp. 7.

431) Triepel, Unitarismus, S. 17. Bayerns Vorgehen 1923!

432) Görcke, S. 24; „oft genug dem Zerreißen nahe“, Bonn, S. 110.

433) Görcke, S. 24. Über die rheinischen Föderalisten und Sozialisten siehe Michels S. 227 und Görcke, S. 115: über die Königswinterer Beschlüsse ebenda und Kaisenberg in „Neugliederung“ Bd. 4, 1927, S. 202 ff. Über die Gegnerschaft der rheinischen und pfälzischen Arbeiterschaft gegen den Separatismus siehe Bonn, S. 88. An den Bericht der RW.Ztg. (vergl. auch deutsche Volksztg. vom 3. 4. 19!), daß Braunschweig nicht bereit sei, in Hannover aufzugehen, wohl aber in ein neu zu bildendes Niedersachsen, wird eine Betrachtung geknüpft, daß 6 deutsche Gliedstaaten unter ausländischen Einfluß kommen würden.

434) Koellreutter, Bundesstaat, S. 10.

435) Zit. bei Bilfinger, Föderalismus, S. 50. „Die Erfahrungen, die das Rheinland, Hannover, Schlesien ... mit dem Ruhreinbruch und den polnischen Vergewaltigungen gemacht hatten, zogen den Elementen ... den Boden weg“, Schmidt, Reich und Preußen, Sp. 409.

436) Die Loslösungsbestrebungen in den westlichen Provinzen hat — nach

für den Bestand des Reichs und das Wohlergehen aller Teile des deutschen Vaterlandes als verhängnisvoll angesehen werden. Wenn z. B. die Rheinprovinz auch groß und leistungsfähig genug wäre, würde dies doch unter anderem bei der Provinz Posen-Westpreußen nicht der Fall sein. Diese Provinz hat nämlich auf 7695 qkm. nur 332 485 Einwohner! [437]). Soll das durch den Korridor vom Reich getrennte Ostpreußen ein selbständiges Land werden?! Nach einer Zerschlagung Preußens in Mittelstaaten bezw. Vereinigung preußischer Gebietsteile mit bisherigen Kleinstaaten würde das Übergewicht des preußischen Großstaats zwar nicht mehr bestehen und damit das pr.-deutsche Problem an sich gelöst sein. Wer bürgt aber dafür, daß die Gesamtheit der dann entstehenden Länder [438]) zusammen ebensoviel staatspolitische Kraft als der preußische Machtverband dem Reich geben könnte und würde?! Würden die neuen Länder dann nicht im Vollgefühl ihrer jungen Selbständigkeit mehr an ihr Eigenleben und weniger an die Gesamtheit, an das Beste aller im deutschen Reich vereinigten Glieder, denken?! Wird das Reich soweit gerüstet sein oder sich so plötzlich umstellen können, daß es den in jahrhundertelanger Übung und Erfahrung vom preußischen Staat geleisteten Gegensatz- und Interessenausgleich ebensogut vornehmen könnte? Preußen beherbergt die mannigfaltigsten Landschaften und Stämme, die wirtschaftliche Struktur ist ungeheuer verschieden [439]). Es hat in den vorigen Jahrhunderten als Monarchie und heute als Republik gezeigt, daß es vieles der Regelung durch Provinzen, Kreise und Gemeinden überläßt [440]), aber das, was für einen Staat als Machtverband notwendig ist, einheitlich zusammenfaßt. Preußen hat dem Osten einen Teil der Bevöl-

---

dem Zentr.-Abg. Lauscher, LVBer. S. 59, LVVADrucks. Nr. 3120 B, 18. 4. 1920, ihre Ursache darin, daß sie „in Zukunft nicht weiter von der großen Masse des pr. Volkes majorisiert werden wollten". Sie bilden nämlich im pr. LT. und Staatsrat die Minderheit, siehe Cohn, S. 130. Die Rheinlandfrage werde nicht zur Ruhe kommen, meinte Peus Soz. Monatshefte vom 9. 2. 20, zit. bei Schmittmann, S. 43.

437) Nach dem Stand vom 16. 6. 1925. Soll durch die Zuschlagung von Posen-Westpreußen die Erinnerung an die verlorene Ostmark ausgelöscht werden?!.

438) Der Einheitsstaat mit heutigem Reichsumfang würde ja, selbst wenn die ehemals pr. Bevölkerung es wollte, nicht geschaffen werden, weil „die staatspolitische Kraft... namentlich süddeutscher Länder in der anderen Wagschale" läge, Luther, S. 117.

439) „Es ergäbe sich ein tatsächlicher und rechtlicher Gegensatz, wenn die Aufteilung des pr. Großstaates durchgeführt würde", Nawiasky, bayr.-deutsch, S. 335. a. A. Schmittmann, S. 62: „Preußen überschätzt sich, wenn es glaubt, eine Klammer besonderer Art darzustellen. Die Lösung der durch nichts gerechtfertigten pr. Fesseln wird im Gegenteil dem Reichsgedanken nur förderlich sein".

440) Wenn auch die Grundsätze der Selbstverwaltung ins Wanken gekommen sind, noch konnten sie nicht durch „zentralbestimmte Parteimaximen" zerstört werden.

kerung, den die Industrieprovinzen von dort herangezogen hatten, durch Siedlung ersetzt. Würde nicht die „föderalistische Lösung" die „ungeheure Leistung dieses Staates, West und Ost des Vaterlandes zu einem Staatsgebilde zusammen zu klammern, rückgängig machen und besonders unseren volkspolitisch bedrohten Osten einer großen Gefährdung aussetzen?" [441]). Meinecke ist zwar zuzustimmen, wenn er sagt [442]): „Viel gesunder wäre es, diese Gegensätze innerhalb des gesamtdeutschen Rahmens zu ertragen und auszutragen". Würde das Reich aber jetzt schon zum Beispiel im Rheinland [443]), in Baden und Bayern Verständnis und mit finanziellen Opfern verbundene Hilfsbereitschaft für den Osten finden?

Selbst wenn dies der Fall sein sollte [444]), so würde das deutsche Reich doch dadurch einen großen Schaden erleiden, daß der jetzt geschlossene pr. Verwaltungskörper aufgelöst würde. Wenn politische Beamte vor dem Umsturz als patriarchalisch konservativ und reaktionär, und nach dem Umsturz als Parteibuchmänner angefeindet werden, so haben sie doch mit Hilfe des seit Generationen tüchtigen Berufsbeamtenkörpers Preußen zu einem starken Staat gemacht und ihn als solchen erhalten. Ein „Organismus, der sich in seiner Verwaltung so urkräftig gezeigt hat" [445]), darf deshalb erst dann gelöst werden, wenn ein besserer und größerer gegeben oder zumindest sicher geschaffen werden kann [446]). Preußen kann nur zu Gunsten Deutsch-

---

441) Luther, S. 116.

442) Neue Rundschau 1919 Januarheft. Er meint weiter: „Der Gegensatz ostelbischer und westelbischer, großindustrieller und agrarischer Interessen würde es — auch nach durchgeführter Agrarreform des Ostens — in sich selbst lähmen". Eine Lähmung ist aber noch nicht festzustellen gewesen, und eine solche im Reich wäre ein Unglück! Erst im Kampf wird die Kraft entfaltet! Siehe aber S. 52—55, wenn Macht und Recht in verschiedener Hand sind.

443) „Vielleicht das wichtigste Glied des deutschen Reichs", Peus Soz. Monatshefte vom 9. 2. 20. Er meint weiter: „Die Angst vor einem klerikalen Rheinland und einem agrarischen Pommern ist unbegründet, vollzieht sich doch die Entwicklung nach den Produktionsnotwendigkeiten".

444) Die Osthilfe kann nicht als sicherer Beweis gelten, da diese auf der Notverordnung des Reichspräsidenten v. Hindenburg beruht.

445) Wie der dem. Abg. Ablaß NVVA.Ber., S. 103, sagte.

446) Wenn es somit abgelehnt wird, „einen Großapparat, wie die pr. Verwaltung in Stücke zu schlagen", so wird mit dieser Argumentation nicht — wie die Frankfurter Zeitung Nr. 664 vom 7. 9. 1919 meinte — „die Diskussion auf ein ganz falsches Geleis geschoben, denn in Wahrheit handelt es sich keineswegs darum, den pr. Verwaltungsapparat zu zerschlagen, sondern ihn lediglich in den zur Dezentralisation geeigneten Beziehungen auf kleine Verbände zu verteilen, im übrigen aber einfach auf das Reich zu überführen". Der Einheitsstaat läßt sich wegen der Einstellung Süddeutschlands eben noch nicht schaffen! Schmittmann hält S. 66 Preußen auch „als Verwaltungsorganismus" für überflüssig. Auch Rachfahl zit. dort S. 31, will eine Zerschlagung Preußens, obwohl er das Friderizianische und Bismarcksche Preußen verherrlicht.

lands seine historische Mission als erledigt ansehen, aber nicht zu Gunsten neuer Mittelstaaten..." [447]).

Bei der Bildung von abgerundeten Ländern würde sich der Bevölkerung eine große Unzufriedenheit bemächtigen und teilweise die Befürchtung, daß ihre komm.-pol. und wirtsch. Interessen Schaden leiden können, entstehen lassen. Soll bei den erheblichen Größen- und Bevölkerungsunterschieden der pr. Provinzen eine jede ein selbständiges Land werden, auch Berlin, Schleswig-Holstein usw? Sollen alle sogenannten altpr. Provinzen [448]) zusammengeschlossen bleiben, soll Hohenzollern zu Württemberg? Bestände nicht die Gefahr, daß der im pr. Gesamtstaat künstlich geweckte Föderalismus einen Konkurrenzkampf größerer Provinzen um die kleinen entzündet und in diesem der eine Bevölkerungsteil zu dieser, der andere zu jener Provinz will, und der dritte, daß seine Heimat, seine Provinz — und mag sie noch so klein sein — ein selbständiges Land bilden soll?! [449]). Stehen ohne weiteres die Hauptstädte [450]) der neuen Länder fest? Die Landesregierungen und -parlamente könnten überhaupt abgeschafft, und die höchsten Beamten [451]) vom Landesvolk auf bestimmte Zeit gewählt werden. Diesen Plänen würden die Landesparlamente aus Selbsterhaltungstrieb den schärfsten Widerstand entgegensetzen [452]). So würde zum Kampf um die Neubildung und Abgrenzung von Gliedstaaten noch derjenige um ihre Regierungsform hinzukommen!

In Erkenntnis dieser Gefahren sind viele und z. T. sogar die ehemals eifrigsten Anhänger des Auflösungsgedankens „von der Idee... mehr oder weniger zurückgekommen, was sogar für Preuß gilt" [453]). Zur Zeit der NV. meinte man fast allgemein, Preußen habe seine Sendung erfüllt [454]). Der bayr. Justizminister v. Milterer warnte

---

447) Abg. Koch, Kassel, NV.Ber. S. 395.

448) „Historisches Preußen", im übrigen Teilung Preußen von innen heraus mit Hilfe des Art. 18, Beyerle zit. bei Kitz Nachtrag, S. 15 und S. 33.

449) Der Föderalismus könnte leicht zum Partikularismus und Separatismus werden! „Zerschlagung Preußens würde die Geschäfte des Feindbundes" besorgen, Görcke, S. 112. Schmittmann sagt S. 35 sehr schön: Preußens Provinzen müßten „so zusammengelegt werden, wie es dem Willen der Bevölkerung, der wirtschaftlichen und kulturellen Höchstleistung entspricht, um dann als Länder eingeliedert zu werden".

450) „Der Rheinisch-Mainische Städtekranz, mit seiner Zentrale Frankfurt a. Main im südwestdeutschen Wirtschaftsgebiet", Kitz, Nachtrag S. 5.

451) Über die Mängel des Landesparlamentarismus bei der Regierungsbildung siehe Anschütz, Föderalismus S. 27 und Schmittmann, S. 30.

452) Siehe den bei Michels, S. 197 zit. Ausspruch von Kautzki und Marx. Das Frankfurter Rumpfparlament in Stuttgart wurde schließlich mit Waffengewalt auseinander getrieben!

453) Wie Anschütz, pr.-deutsch S. 13, zugibt. Koch, Kassel, sprach am 28. 2. 19 von Preußen als einem Kulturzentrum, NV.Ber. S. 395.

454) Und müsse „sterben, damit Deutschland leben könne", v. Reibnitz S. 171, a. A. Anschütz, Föderalismus S. 31 und viele andere.

jedoch schon damals [455]): „Es könnte leicht dahin kommen, daß die Bestrebungen nach Wiedervereinigung die deutsche Innenpolitik mit einem unverdaulichen Problem belasten".

§ 11. Die Verwaltung kleiner Länder oder Preußens durch das Reich.

Wenn die Schaffung etwa gleich großer Gebiete als Länder ohne oder mit Staatseigenschaft weder innenpolitisch möglich noch außenpolitisch verantwortbar erscheint, und auch eine Zerschlagung Preussens abgelehnt wird, dann könnte das jetzige Verhältnis des Reichs zu seinen Ländern in der Weise geändert werden, daß das Reich entweder kleine Staaten oder den Großstaat Preußens in eigene Verwaltung [456]) nimmt oder mit ihnen eine sogenannte Verwaltungsgemeinschaft eingeht. Der letzte Vorschlag bedingt eine Erweiterung der Zuständigkeit des Reichs; denn gemeinschaftlich kann nur das verwaltet werden, was vorher von mehreren gesondert verwaltet wurde. Auf den Gebieten, welche die betr. Länder bisher allein verwalteten, ist das Reich nämlich nicht zuständig. Da die übrigen Länder ihre bisherigen Rechte behalten wollen und sollen, so müßte die Reichszuständigkeit nur bestimmten Ländern gegenüber [457]) und auf mehr oder weniger umfangreiche Gebiete ausgedehnt werden. Hier würde also z. B. der Reichsjustizminister das Justizwesen in Oldenburg entweder ganz oder mit oldenburgischen Organen gemeinsam zu verwalten haben. Wenn nicht ganze, in sich geschlossene Verwaltungszweige bestimmter Länder vom Reiche übernommen werden, oder gar sämtliche Staatsbefugnisse unbeschränkt von Reichsorganen oder Reichsbeamten auszuüben sind [458]), müßte der von Luther [459]) erhobene Vorwurf „kostspieliger Vielregiererei" erhoben werden, da das Reich den Ländern dann — wenn auch mit ihrem Einverständnis — „Stück um Stück ihre Zuständigkeit nehmen, die Apparate der Länder aber weiter klappern lassen wollte". Das Reich würde außerdem sehr belastet [459]), wenn die Verwaltung sich nur auf Teilgebiete oder auf

455) Leipziger Zeitschrift 1919, Sp. 117, zit. bei Schoppmeier, S. 53.

456) Hier könnten die zusammengeschlossen gedachten kleinen Länder oder der Großstaat Preußen ihre Staatseigenschaft aufgeben und ein sogenanntes Reichsland werden oder Staaten bleiben und entweder teilweise oder ganz die Ausübung der Staatsbefugnisse auf das Reich zeitweilig oder dauernd übertragen oder eine Personalunion der Landes- und Reichsbeamten und Landes- und Reichsminister eingehen. Im folgenden soll davon ausgegangen werden, daß die betr. Länder Staaten bleiben.

457) Diese Maßnahme würde also dem Grundsatz der formalen Gleichbehandlung der Länder widersprechen.

458) Brüning, S. 367.

459) Luther, S. 121. Derselbe meint S. 120, es sei „reine Theorie, daß

kleine Länder erstreckte. Gerade dies ist aber wahrscheinlich; denn Preußen wird dem Reich freiwillig so leicht nichts, und die kleinen Länder nur die Gebiete in Verwaltung geben, welche es selber nicht verwalten kann oder welche unrentabel sind.

Wenn die Länder ihre sämtlichen Befugnisse auf das Reich übertragen würden, so würde das Reich fast alle Landesbeamten übernehmen und dadurch in den betr. Ländern auf allen Gebieten bisheriger Länderzuständigkeit Behörden bis zu den untersten Instanzen haben. Dieser Vorschlag begegnet denselben Bedenken, welche gegen die Einrichtung eines Reichslandes sprechen und dort geschildert werden.

Von einem anderen Plan sprach Brecht im Jahre 1927. Nach diesem [460]) sollen Reichsminister in Personalunion zu Landesministern bestellt werden. Sie führen das Amt in kleinen Ländern unentgeltlich und legen den auf kurze Sitzungswochen zusammengetretenen Landesparlamenten Rechenschaft ab. Die staatliche Verwaltung an Ort und Stelle wird von einem oder mehreren Staatssekretären der betr. Länder geleitet. Dadurch, so meint Brecht, würde die Verwaltung vereinfacht, das Land würde Sitz und Stimme im Reichsrat behalten, die Instruktion würde von den Reichsministern in ihrer Eigenschaft als Länderministern erteilt [461]). Verfassungsrechtlich ist es durchaus möglich, daß ein oder mehrere Reichsminister zugleich Länderminister sind, somit die betr. Länder die Reichsminister zu ihren Länderministern bestellen; denn es ist nirgends vorgeschrieben, daß die Minister z. B. Angehörige des betr. Landes sein müssen [462]). Nach Art. 17 bedarf die Landesregierung aber des Vertrauens der Volksvertretung, also des Parlaments des betr. Landes! Wenn auch landesrechtlich entsprechend dem Art. 7 der Verfassung von Lübeck vorgeschrieben werden kann, daß der einmal zum Landesminister bestellte Reichsminister innerhalb bestimmter Zeit nicht als Landesminister zum Rücktritt gezwungen werden kann, so wird doch nicht ohne weiteres, falls der Reichsminister gestürzt ist, sein Nachfolger im Reichsministeramt auch im Landesministeramt nachfolgen und vor Ablauf der seinem Vorgänger bestimmten Zeit nicht gestürzt werden können. Das Landesparlament hat nämlich durch die Wahl zum Landesminister

---

das Reich kleine Länder in unmittelbare Reichsverwaltung nehmen soll, da der Mangel nicht in der Verwaltungsunkunst der Länder besteht".

460) Noch dazu, wenn es eine gemeinschaftliche Verwaltung wäre. Hier müßte z. B. der Reichsjustizminister, wenn er eine Anordnung treffen wollte, selbst wenn diese nur einen winzigen Bezirk betrifft, erst mit den besonderen Organen des betr. Landes in Verhandlungen treten!

461) Rede in Berlin am 12. 10. 1927, nach dem Bericht der Rheinisch-Westf. Zeitung vom 13. 10. 1927, Nr. 626.

462) So ist sogar der bayr. Ministerpräsident Heldt nicht gebürtiger Bayer, und zur Zeit der a. RV. wurde der bayr. Ministerpräsident von Hertling solcher in Preußen!

sein Vertrauen einer bestimmten Person, nicht aber dem jeweiligen Träger eines bestimmten Reichsministeramts, kundgetan! Selbst wenn der Reichstag einer entsprechenden Änderung der RV. zustimmen würde, so würde der RR. seine Zustimmung doch versagen, weil er als föderalistisches Organ die Instruktion mehrerer RR. Vertreter durch die Reichsregierung ablehnen würde und eine Entwicklung in Richtung der Mediatisierung eines Landes nach dem anderen fürchten müßte! Weiter würden die Landesparlamente Widerstand entgegensetzen, da der Staatssekretär als Leiter der Landesverwaltung leicht als ein vom Reich bestellter Gouverneur angesehen werden könnte!

Wenn die Reichsminister in ihrer Eigenschaft als Landesminister vom Vertrauen des betr. Landesparlaments abhängig bleiben, wird ein noch häufigerer Ministerwechsel als heute die Folge sein; denn die Träger des Ministeramts würden einmal infolge der verschiebbaren Parteigruppierung im RT. und dann derjenigen der betr. Landtage wechseln! Hier würde ein Reichsminister im allgemeinen nur solange Landesminister sein, als die Landtagsmehrheit derjenigen im Reichstag entspricht. Waren die Parlamente des Reichs und des betr. Landes zur Zeit der Bestellung homogen, ändern sie sich jedoch auf Grund einer Neuwahl oder einer Umbildung der Regierungskoalitionen, so wird das Landesparlament dem Reichsminister als Landesminister das Mißtrauen aussprechen. Soll aber der Landtag eines Kleinstaats, welcher z. B. auf Grund einer Neuwahl eine ganz andere Parteizusammensetzung als der RT. erhält, einen Reichsminister in seiner Eigenschaft als Landesminister stürzen können? [463]). Wenn das Landesparlament ihn stürzen und eine andere Person zum Minister bestellen lassen kann, dann können sich schwere Konflikte ergeben. Wenn z. B. das thüringische Polizeiwesen oder Schulwesen längere Zeit vom Reichsinnenminister verwaltet worden ist, und er dann als thüringischer Innenminister wegen einer anderen Parteizusammensetzung im LT. zurücktreten muß, so wird ihm eine Person im Landesministeramte folgen, welche jetzt natürlich der neuen Mehrheit entsprechend eine dem Reichsinnenminister entgegengesetzte Politik vertreten wird. Hier würde der neue Landesminister, wie es gewöhnlich heißt, alle möglichen „Mißstände auf sächlichen und personellen Gebieten aufdecken, die sein Vorgänger sich hat zu Schulden kommen lassen" — und dieser wäre als Reichsminister noch im Amt und hätte als solcher über seinen Nachfolger als Landesminister die Aufsicht zu üben!

B r e c h t hat weiter vorgeschlagen, daß ein Land auch den Minister eines anderen Landes und damit auch des Landes Preußen zum Lan-

463) Wenn der Machtverlust des betr. Reichsministers auch gering sein mag, so wird doch die Autorität der Reichsregierung geschwächt werden, wenn eines seiner Mitglieder im LT. eines u. U. Duodezlandes eine Schlappe erlitten hat!

desminister bestellen kann [464]). Ein Land wird es natürlich nur dann tun, wenn der fremde Landesminister die Politik vertritt, welche die Mehrheit in dem betr. Lande wünscht. Dann ergibt sich aber die Möglichkeit, daß gerade in den Fällen, in welchen im Interesse der Reichsautorität eine Personalunion mit Reichsministern am nötigsten wäre, sie nicht besteht, wohl aber unter Umständen ein solche von Landesministern in solchen Ländern, in welchen die Parteien die Mehrheit bilden, welche im Reich in der Opposition zur Reichsregierung stehen. Wenn auch ein heterogenes Ministerium in einem einzelnen kleinen Lande der Reichsgewalt nicht abträglich sein kann [465]), so wird doch ein solches, welches durch Personalunion mehrere oder gar alle kleinen Länder zusammenfaßt und nach außen geschlossen vertritt, der Reichsregierung erhebliche Schwierigkeiten machen können. Diese Gegensätze können aber geradezu verderblich wirken, wenn die Personalunion Preußen umfaßt. Sind die Gefahren nicht schon groß genug, wenn Preußen allein durch ein im Verhältnis zum Reichsministerium heterogenes Ministerium vertreten wird?!

Um besonders eine einheitliche Reichs- und preußische Politik herbeizuführen ist außer dem im § 14 besonders zu behandelnden Reichslandgedanken auch vorgeschlagen worden, daß die pr. Minister und die Reichsminister wechselseitig [466]) Minister ohne Portefeuille [467]) werden sollen. Der Beschluß eines solchen Gesamtministeriums würde aber mit der Solidarität des pr. bzw. Reichskabinetts nicht vereinbar sein und dem in Preußen und im Reich herrschenden demokratisch-parlamentarischen Regierungssystem widersprechen: Wenn die Regierungskoalitionen im Reich und in Preußen konform, somit auch die Einzelministerien es sind, dann wird ein Mehrheitsbeschluß beider Ministerien die Richtlinien der Regierungschefs [468]) im Reich nicht verletzen. Wie aber, wenn den pr. bzw. Reichsministern im pr. bzw. Reichsparlament das Mißtrauen ausgesprochen wird, das Ministerium zurücktritt, und ein neugebildetes Ministerium sich auf die bisherigen Oppositionsparteien stützen soll?! Können die Minister da noch für ihr Ressort parlamentarisch verantwortlich sein, wenn wichtige

---

464) Bericht der Rhein.-Westf. Zeitung vom 13. 10. 1927 Nr. 626: „Das Land könne jederzeit die Personalunion wählen, sich wieder eine eigene Regierung halten oder eine ähnliche Verbindung mit Preußen oder einem anderen Lande eingehen".

465) Obwohl auch dies als zweifelhaft gelten kann nach den Ereignissen der letzten Jahre, z. B. dem Streit mit Thüringen!

466) Darüber Nawiasky, Grundprobleme S. 183.

467) Brecht a. a. O. Er meint, daß es am besten nach den nächsten Wahlen eingerichtet werde; ... „daß alle preußischen und Reichsministerien ... vereinigt würden, könne erst ein späteres Ziel nach längerer Erfahrung darstellen".

468) In allen Staaten besteht die Hauptaufgabe des Gesamtministeriums darin, für die Einheitlichkeit der Verwaltung zu sorgen, siehe z. B. Art. 57 RV., Art. 47, 49 pr. VU. Poetzsch, pr. Stimmrecht, Sp. 270.

Fragen nicht allein von ihrem Ministerium, sondern durch Mehrheitsbeschluß, an dem ein anderes Ministerium teilnimmt, entschieden würden? Soll dann „bei Stimmengleichheit", Art. 58 RV., die Stimme des Reichskanzlers auch entscheiden? Es muß sehr zweifelhaft sein, ob die außerpr. Staaten mit dem Machtzuwachs des pr. Ministeriums zufrieden sein werden [469]), zumal Preußen durch Vermehrung der Ministerämter oder Ernennung eines pr. Ministers ohne Portefeuille das Stimmgewicht im kombinierten Reichs- und pr. Ministerium zu Gunsten Preußens verschieben könnte! Weiter ist eine engere Beziehung der beiden Ministerien durch einen besonderen Verbindungsmann [470]) zwischen pr. und Reichsministerium vorgeschlagen. Dieser wird jedoch in Süddeutschland Mißtrauen erregen [471]) und schwere Gegensätze doch nicht ausgleichen können. Schließlich wird an ein Mitglied des Reichskabinetts gedacht, welches als einziger pr. Minister Chef der von ihren Staatssekretären zu führenden pr. Ministerien werden soll. Er soll die großen Gesamtaufgaben des pr. Staates, welche nicht auf die Provinzen übertragen werden können oder sollen, leiten. Die pr. Provinzen könnten, so meint man, alle pr. RR.-Stimmen bestellen, da Preußen ja durch seine Minister im Reichskabinett vertreten sei. Soll dieser aber mit den Reichsministern gleichberechtigt sein? Soll er dem pr. LT. verantwortlich sein und ihm einen Einfluß auf die Reichspolitik ermöglichen? Soll er als pr. Minister vom Reichstag gestürzt werden können? [472]) Wenn der Minister für Preußen vom Vertrauen des RT. und des pr. LT. abhängig sein soll, dann wird der Träger des Amtes infolge der wechselnden Parteistärken und Regierungskoalitionen in den beiden Parlamenten sehr häufig wechseln [473]). Wenn die Gegensätze zwischen den Regierungskoalitionen in den beiden Parlamenten sehr stark sind, dann besteht sogar die Möglichkeit, daß es überhaupt keinen Staatsmann gibt, der in beiden Parlamenten die Mehrheit erhält! Wenn der Minister für Preußen nicht vom RT. gestürzt werden kann, so wäre damit noch

469) Nawiasky meint Grundprobleme S. 184, daß der „pr. Einschlag in den Reichsstellen gestärkt" würde.

470) Gegenseitiges Hospitantenverhältnis: ähnlich Thimme, Deutsche Politik S. 381. Koch schlug nach Preuß, Reich und Preußen S. 130, vor, daß Reich und Preußen sich im RR. in wichtigen RT.Ausschüssen gemeinsam durch einen eigenen Minister vertreten lassen sollten.

471) Meinecke, deutsche Nation S. 204 hält dies für den „elegantesten Vorschlag, der zugleich die staatsrechtliche Entwicklung des deutschen Reichs bis zur Weim. Verf. am besten wiederspiegeln würde"; siehe dazu Schoppmeier S. 96. Preuß, Reich und Preußen S. 130 meint, daß diejenigen, welche glauben, „die süddeutschen Staaten haben keinen Grund einen Minister für Preußen und seine Zugehörigkeit zum Reichskabinett zu beargwöhnen, ... ein blaues Wunder erleben" würden!

472) Vgl. auch Schoppmeier S. 96.

473) Vgl. oben S. 82.

kein ausreichender Einfluß des pr. Großstaats im Reichsministerium gewährleistet. Selbst wenn er gleichberechtigtes Mitglied der Reichsregierung wäre, so würde er fast immer von seinen Kollegen überstimmt werden können. Wenn der Minister vom Vertrauen des pr. LT. unabhängig werden soll, dann wäre der Einfluß des pr. Großstaats noch geringer! Einer solchen Regelung würde der pr. LT. [474]) Widerstand entgegensetzen, weil er sonst seine Macht verlieren würde. Selbst wenn der Vorschlag dennoch durchgeführt würde, so werden die pr. Provinzen selbständige Länder bilden wollen, da die pr. Staatsregierung auf einen im Reichsministerium einflußlosen [475]) Minister zusammengeschmolzen wäre. Das föderalistische Streben [476]) würde die S. 79 geschilderte Unruhe erzeugen und die S. 76—78 aufgezeigten Gefahren heraufbeschwören.

Alle Pläne, durch Personalunion von Reichsministern und Landesministern, insbesondere preußischen, das Problem der Reichsreform zu lösen, müssen wertlos bleiben [477]), solange sie es nicht wagen, an dem parl.-demok. System in mindestens einem Staate zu rütteln. Eine bloß vorübergehende Personalunion ist geradezu als gefährlich zu bezeichnen, da sie „die Aufmerksamkeit vom Wesentlichen . . ablenkt“ [478]). Es besteht nämlich die Möglichkeit, daß bei homogenen Parlamenten alles in bester Ordnung ist, daß die Personalunion aber, sobald die Wahlperiode des einen Parlaments abgelaufen ist, und die Neuwahl eine wesentlich andere Parteizusammensetzung bringt, durch ein Mißtrauensvotum gelöst wird, und das neue Ministerium dann in scharfem Gegensatz zu dem im anderen Staate gebliebenen steht! Wenn also große Reibungen bestehen, gewährt die Personalunion keinen Gegensatzausgleich; wenn dagegen wenig Reibungen bestehen, dann bleibt die Möglichkeit, schwere Gegensätze durch Personalunion auszugleichen, ungenutzt!

§ 12. Die Personalunion von Reichspräsident und preußischem Staatspräsidenten.

Nach der sogenannten „präsidentiellen Lösung“ [479]) soll nicht ein pr. Staatspräsident geschaffen werden, der zugleich Reichspräsident

474) Der pr. LT. ist ja der Repräsentant des pr. Volkes und dieses Träger der pr. Staatsgewalt, vgl. jedoch unten S. 104.

475) Trotzdem süddeutsche Beargwöhnung. Preuß a. a. O. S. 130.

476) Geweckt durch die Zuteilung der bisher von der pr. Staatsregierung bestellten pr. Stimmen im RR. Ähnlich, falls der Reichspräsident zugleich pr. Staatspräsident werden und ein bestimmtes Gremium des RT. als pr. LT. gelten sollte.

477) Außer der Ersparung einiger Ministergehälter. Dafür wird die Reichsregierung aber, falls einige ihrer Mitglieder zugleich Minister eines oder mehrerer Länder sind, sehr belastet.

478) Luther, S. 122.

479) Röhrmann, S. 38 und unten S. 92, Anm. 508.

würde [480]). Nach ihr soll der Reichspräsident vielmehr zugleich, also im Nebenamt [481]), Oberhaupt des größten Gliedstaats werden. So hat die deutsche Volkspartei im RT. einen Gesetzentwurf zur Abänderung der RV. eingebracht [482]), wodurch u. a. folgender Artikel 51 a eingefügt werden sollte: „Der Reichspräsident ist zugleich Oberhaupt des Landes Preußen. Ihm stehen in pr. Angelegenheiten die Rechte zu, die sich durch sinngemäße Anwendung der Vorschriften der Art. 24, 25, 44, 46, 49, 53, 55, 70, 72—74 auf das Land Preußen ergeben. Das Nähere regelt ein pr. Landesgesetz. Kommt ein solches Landesgesetz nicht innerhalb dreier Monate nach dem Inkrafttreten dieses Artikels zu Stande, so erfolgt die Regelung durch Reichsgesetz". Ähnliches hat der Stahlhelm in dem Aufruf von Koblenz [483]) gefordert. Mit dieser Lösung wird die Ausschaltung der Gegensätze zwischen den Regierungen des Reichs und des Landes Preußen bezweckt.

Der Vorschlag bedeutet ein schärferes Ausnahmerecht gegen den pr. Staat, als wenn der Reichskanzler zugleich pr. Ministerpräsident würde, ohne als solcher vom Vertrauen des pr. LT. abhängig zu sein [484]). Die beiden Vorschläge entsprechen sich insoweit, als Preußen im einen Falle seinen Ministerpräsidenten und im anderen sein Staatsoberhaupt in dem Augenblick erhalten würde, in welchem eine Person Reichskanzler bzw. Reichspräsident wird. Diese Person könnte in beiden Fällen ein Nichtpreuße sein und würde dem LT., dem Repräsentanten des pr. Volkes, unabhängig gegenüber stehen. Nach dem Vorschlage der Personalunion von Reichspräsident und pr. Staatspräsident würde das pr. Oberhaupt aber nicht nur von den preußischen Staatsbürgern, sondern auch von Bayern, Württembergern, Thüringern usw. gewählt werden. Dies Bedenken könnte allerdings im Hinblick darauf, daß das pr. Volk den größten Teil des Reichsvolks bildet, zurückgestellt werden. Größere Bedenken gegen eine Personalunion zeigen sich, wenn der Reichspräsident als pr. Staatspräsident die Rechte bekommt, welche sich durch sinngemäße Anwendung der genannten Artikel der RV. auf das Land Preußen ergeben. Während heute und auch nach Durchführung der Personalunion von Reichskanzler und pr. Ministerpräsidenten das Staatsministerium die unmittelbaren Staatsbeamten ernennt und entläßt, Art. 52 pr. V.U., und namens des Volkes das Recht der Begnadigung ausübt, Art. 54 pr. VU., sollen diese Rechte in entsprechender Anwendung der Art. 46 und 49 RV. dem Reichspräsidenten als pr. Staatspräsidenten

480) Darüber Luther S. 122.

481) Umgekehrt war das Amt des deutschen Kaisers ... „Annex der pr. Krone", Cohn S. 188.

482) Nach einer Drahtmeldung vom 3. 3. 1931 in den Kieler Neuesten Nachrichten Nr. 53.

483) Darüber Dr. Eberling im Tag Nr. 329 v. 7. 10. 1930.

484) Vgl. unten Seite 105—111.

zustehen. Damit würden diese wichtigen Hoheitsrechte auf eine Person übergehen, die evtl. erst durch Übernahme des nebenamtlichen Staatspräsidentenamts Preuße geworden ist und seine Rechte unter Umständen nicht allein im preußischen Interesse ausüben würde. Der Staatspräsident könnte — Art. 25 RV. entsprechend — den LT. auflösen, während der Reichskanzler als pr. Ministerpräsident es nur als Mitglied des Dreimännerkollegiums könnte. Weiter hätte der Staatspräsident in sinngemäßer Anwendung des Art. 70 RV. die verfassungsmäßig zu Stande gekommenen Gesetze zu verkünden und könnte nach Art. 72 und 73 Gesetze, die der LT. und pr. Staatsrat für dringlich erklären, verkünden, obwohl $^1/_3$ des LT. Aussetzung der Verkündung um zwei Monate verlangt hätte. In entsprechender Anwendung des Art. 53 RV. hätte er den pr. Ministerpräsidenten und auf dessen Vorschlag die pr. Minister zu ernennen und zu entlassen. Der Reichspräsident soll nämlich in seiner Eigenschaft als pr. Staatspräsident in die Lage versetzt werden, die Entstehung von Gegensätzen zwischen der pr. und Reichsregierung zu verhindern und, wenn sie entstanden sind, sie auszugleichen. Dazu ist er aber im allgemeinen nicht im Stande.

In beiden Staaten herrscht nämlich das parlamentarische System und eine Änderung bzw. Abschaffung der Art. 54 und 17 der RV. und des Art. 57 der pr. VU. wird in dem Verfassungsantrag nicht verlangt. Damit bleibt der Reichs- und Staatspräsident aber auch weiterhin politisch gezwungen, eine solche Persönlichkeit mit der Kabinettsbildung in Preußen bzw. im Reich zu beauftragen, die das Vertrauen der Parlamentsmehrheit besitzt. Wenn der Reichskanzler zugleich das Vertrauen des pr. LT. haben sollte, so wird der Reichspräsident in seiner Eigenschaft als pr. Staatspräsident den Reichskanzler zugleich als pr. Ministerpräsidenten mit der Kabinettsbildung in Preußen beauftragen. Im Interesse leichteren Arbeitens und besonders, um Gegensätze zwischen den pr. und Reichskollegen von vornherein auszuschalten, wird der Reichskanzler als pr. Ministerpräsident möglichst viele Reichsminister mit den entsprechenden pr. Ressorts betrauen und dem Staatspräsidenten zur Ernennung vorschlagen, Art. 53 RV. entsprechend. Bei dieser Personalunion wäre das Nebeneinanderregieren der beiden Großregierungen ausgeschaltet [485]). Es würde schon gemindert, wenn nur der Regierungschef im Reich und in Preußen identisch wäre [486]). Wie aber, wenn der LT. dem pr. Ministerpräsidenten oder den Reichs- und pr. Ministern durch

485) Nach Bilfinger Föderalismus S. 59 wurde dies „als dringend erwünscht bezeichnet, zugleich zwecks rascher und einheitlicher Zusammenarbeit von Reichsregierung und Reichsrat: Einheitliche Abgabe der pr. Stimmen und Verbindung der Staatsspitzen in der Person des Reichspräsiden". Thoma, Annalen für Soz.-Pol. und Gesetzgebung Bd. 6 S. 422 ff.

486) Näheres § 15.

ausdrücklichen Beschluß das Mißtrauen ausspricht?! Das Staatsoberhaupt müßte hier eine der Einstellung der bisherigen Opposition entsprechend eingestellte Persönlichkeit mit der Kabinettsbildung betrauen, sodaß das neue Kabinett zum Reichskabinett in Gegensatz stehen würde, oder er müßte den LT. auflösen. Aber auch eine LT.-Auflösung und darauf erfolgende Neuwahlen müßte nicht notwendig eine dem RT. entsprechende Parteizusammensetzung und damit Regierungskoalition ergeben. Entsprechend würde es sein, wenn der RT. den Reichsministern oder dem Reichskanzler das Vertrauen entzieht, sodaß diese zurücktreten müssen. Auch eine Neuwahl des RT. wird nicht eine dem alten pr. Parlament entsprechende Parteizusammensetzung ergeben. Damit ist die Homogenität der Regierungen im Reich und in Preußen gerade in den Fällen, wo sie am notwendigsten ist, nicht gewährleistet. Das hat Dr. H u g e n b e r g welcher außer anderen die Personalunion vorgeschlagen hat, auch erkannt. Deshalb fordert er [487]): „Die pr. und Reichsministerien werden zu einer Einheit verschmolzen. Das Reichsministerium ist zugleich das pr. Staatsministerium. Der Reichspräsident wird zugleich pr. Staatspräsident. Die in Preußen gewählten RT.Abgeordneten bilden zugleich den pr. LT.". Hier ist einzuwenden, daß es nicht oder sehr schwer möglich sein wird, die in Preußen gewählten RT.Abgeordneten festzustellen, weil das Land Preußen nicht in mehrere RT. Wahlkreise eingeteilt ist, die an seinen Grenzen enden, sondern ihnen auch Gebietsteile anderer Länder angegliedert sind. So enthalten z. B. die Reichstagswahlkreise: 14 außer pr. Regierungsbezirken auch Bremen, 16 auch Braunschweig und 21 auch den oldenburgischen Landesteil Birkenfeld [488]). Dies könnte allerdings durch Änderung des Wahlgesetzes und entsprechende Bezirkseinteilung ermöglicht werden. Es könnten z. B. diejenigen RT.Abgeordneten als zum pr. LT. gehörend gelten, die überwiegend von pr. Stimmen gewählt sind und als Ausgleich dafür diejenigen nicht, welche auf Grund von Reststimmen auf der Reichsvorschlagsliste gewählt sind.

Was wird aber aus dem pr. LT., wenn etwa 350 RT.Abg. den pr. LT. bilden sollen? Die jetzigen pr. LT.Abgeordneten könnten ihre Funktionen nämlich nicht einfach durch eigenen Beschluß auf die betr. RT.Abg. übertragen. Das pr. Volk hat s. Zt. die Personen, welche jetzt den LT. bilden, zu Abgeordneten gewählt. Diese können wohl einzeln auf ihr Mandat verzichten. Dann tritt aber der schon vorher bestimmte Ersatzmann an seine Stelle. Der LT. kann sich zwar durch eigenen Beschluß auflösen oder durch Volksentscheid [489]) oder durch Beschluß des Dreimännerkollegiums aufgelöst werden, Art. 14 pr. VU.,

487) H u g e n b e r g S. 22 und 23.

488) Reichswahlges. v. 6. 3. 1924. RGBl. I S. 165.

489) Worauf der am 4. 2. 31 vom Stahlhelm eingereichte Antrag gerichtet war.

dann muß aber binnen 60 Tagen eine Neuwahl stattfinden, Art. 15 pr. VU. Sollen dann die betr. RT.Abgeordneten sich um ein Mandat in dem gedachten pr. LT. bewerben? Selbst wenn diese die Mühen des Wahlfeldzuges auf sich nehmen und tatsächlich gewählt würden, könnte das dann gewählte RT.Gremium als Volksvertretung im Sinne des Art. 17 RV. angesehen werden?

Soll dieser RT.Teil, der aus den in pr. Wahlkreisen gewählten Abgeordneten die Reichsregierung in ihrer Eigenschaft als pr. Staatsregierung stürzen können?![490]) Wenn nicht, dann bleibt die Personalunion zwar bestehen, aber dies mit der Folge, daß pr. Beamte und das Preußentum[491]) in den Zentralministerien ausschlaggebend werden. Wenn ja, wird die Personalunion gerade dann gelöst, wenn die Beibehaltung am notwendigsten ist!

Wenn die Zuständigkeit und Aufgabe des pr. RT.Gremiums darauf beschränkt werden soll, Ausführungsbestimmungen zu Reichsgesetzen zu beschließen, dann wird ein den Art. 17 RV. änderndes Gesetz — etwa der Art, daß bestimmte RT.Abg. auch ohne besondere Wahl den pr. LT. bilden sollen — im RT. keine Mehrheit finden. Die in Preußen gewählten RT.Abg. werden nicht alle zustimmen, und die außerpr. werden fast alle dagegen stimmen. Das Gesetz würde einerseits die Verpreußung der Zentralbehörden zur Folge haben und andererseits ein scharfes Ausnahmerecht gegen den pr. Staat bedeuten[492]). Die außerpreußischen Abgeordneten müßten befürchten, daß eines Tages der Reichstag auch die nichtpreußischen Abgeordneten zu Abgeordneten ihrer Heimatstaaten erklärt, und das Reich den Gliedstaaten auf diesem Wege die Staatseigenschaft und Bedeutung nimmt. Wenn ein Gremium von RT.Abg. den pr. LT. bilden und die Ausübung sämtlicher pr. Staatsbefugnisse auf die entsprechenden Organe des Reichs übertragen würde, müßte nämlich bezweifelt werden, ob Preußen dann noch ein Gliedstaat bliebe oder ein Reichsland würde. Formell würden die pr. Staatsorgane in den Trägern der entsprechenden Reichsorgane bestehen bleiben. Da diese Personalunionen aber Kraft Grundgesetzes vom Reich vorgeschrieben würden, und Preußen sie nicht wieder lösen könnte[493]), so kann von einer eigenen Staatspersönlichkeit[494]) kaum noch die Rede sein! Dann wird die

---

490) Vgl. oben S. 82, denn auch die jetzt hauptsächlich in Preußen gewählten Abg. entsprechen in ihrer Einstellung nicht dem ganzen Reichstag.

491) Siehe unten S. 97, Anm. 535 und 536.

492) Bredt meint RV. S. 102 Anm. 1, Preußen werde dann geradezu eine „Kolonie". Der daselbst zit. Drews sagt, es bedeute eine „unerträgliche Deklassierung des größten Landes". Der freikons. Führer v. Kardorff hat schon 1869 eine nähere organische Verbindung zwischen dem nordd. Bundestag und pr. LT. gefordert.

493) Was der Ausdruck Hugenbergs S. 23 „zu einer Einheit verschmolzen" zeigt.

494) Siehe jedoch Hugenberg S. 23 über die von ihm aus altpr. Kreisen

Bevölkerung vieler pr. Gebietsteile ein eigenes Parlament, eine eigene Regierung, ein eigenes Oberhaupt usw. verlangen. Sie kann mit Recht erwarten, daß die zu schaffenden eigenen Organe die besonderen Interessen des betr. zu bildenden Landes gegenüber der Zentrale schärfer vertreten und ihrer Eigenart besser gerecht werden, als das Zentralministerium! Die RT.Abg. werden sich auch dann, wenn sie als pr. LT.Abg. fungieren [495]), als RT.Abg. fühlen. Der Reichspräsident wird seine Sorge hauptsächlich dem Reich zuwenden. Wenn er Nichtpreuße ist, wird er als pr. Staatspräsident fast nur in Krisenzeiten (Art. 48 RV. und für Preußen entsprechend!) in Erscheinung treten. Der von ihm ernannte Kanzler ist ja ohne weiteres auch pr. Ministerpräsident. Die Reichsminister werden für ihr Nebenland Preußen nicht so stark sorgen, wie eigene pr. Minister. So würden auch bei der Durchführung dieses Vorschlags im pr. Großstaat föderalistische Strömungen entstehen und den pr. Staats- und Machtverband lösen, bevor er seine historisch politische Aufgabe erfüllt hat.

§ 13. Die Wiederherstellung der preußischen Hegemonie.

In Erkenntnis der Tatsache, daß das Reich auch heute [496]) nur stark ist, wenn Preußen stark ist [497]), und diese preußische Kraft dem Reiche zugute kommt, könnte an eine Wiederherstellung der pr. Hegemonie gedacht werden. Diese sollte nach dem s. Zt. viel besprochenen Entwurf einer „Verfassungsurkunde der Vereinigten Staaten von Deutschland“ [498]) beibehalten werden. Ein Gesetz sollte durch übereinstimmenden Beschluß von Volkshaus und Staatenhaus zustande kommen, § 5 Abs. 1 Satz 1. Preußen hätte im Staatenhaus eine beherrschende Stellung [499]) gehabt und das Zustandekommen eines jeden Gesetzes hindern können. Die Hegemonie des pr. Staates, dessen Bestand ver-

---

erwarteten Widerstände, daß sein Vorschlag das Aufgehen Preußens im Reich bedeute.

495) Denn „es zeigt sich, daß im RT. lediglich die Partei, und nicht das Herkunftsland die Abg. zu Einheiten zusammenfaßt. Preußen wäre also auch in diesem Sinne ohne Einfluß“, Bredt RV. S. 102.

496) ... „es war typische demokratische Ideologie, wenn man glaubte, eine starke Reichsgewalt ohne Preußen errichten zu können, von dem Preuß'schen Plane der Zerschlagung Preußens ganz zu schweigen“, Koellreutter Besprechung von Freytag-Lorr. in Arch. des öff. R. Band 8 1925 S. 245, vgl. oben S. 51, Anm. 278.

497) Grundthese von Koellreutter Integration S. 21. Gerade die Tatsache, daß das alte Preußen so angefeindet und vom Ausland mit Schlagworten wie Militarismus, Imperialismus verleumdet wurde, ist der beste Beweis für seine Kraft!

498) Vom 22. 12. 1918. Er erschien als Vorschlag des Vereins „Recht und Wirtschaft“ und war unter starker Mitwirkung von Triepel und Kaufmann verfaßt und von Stier-Somlo herausgegeben.

499) Siehe auch Cohn S. 42—45.

fassungsrechtlich garantiert war, kam in dem Aufbau der obersten Reichsgewalten stark zum Ausdruck. Den Vorrechten Preußens standen jedoch die in den §§ 50, 52 Abs. 4 und 65 ausdrücklich aufrechterhaltenen Sonderrechte der Süddeutschen Staaten gegenüber. Wenn auf der Grundlage der heutigen RV. überhaupt eine Hegemonie eingerichtet werden soll, dann kommt als Träger derselben nur der pr. Großstaat in Frage. „Der bayr. Staat war stets und ist auch heute noch viel zu klein.“ [500]) Der pr. Staat dagegen umfaßt bei seiner Größe verschiedene Bevölkerungen, Landschaften und Wirtschaftsgebiete. Sein Interesse entspricht demjenigen des übrigen Reichsgebiets [501]). Wenn Gegensätze zwischen dem Reich und seinem größten Gliedstaat auftreten, dann beruhen sie fast ausschließlich auf einer parteipolitisch-verschiedenen Einstellung der Regierungen Preußens und des Reichs. Preußen erscheint Koellreuter [502]) „auch heute noch als das Schicksal des Reiches, und die Frage der preußischen Hegemonie wird erneut gelöst werden müssen“. Die Anhänger einer pr. Hegemonie betonen, sie habe den Wert [503]) „einer die Elastizität des bundesstaatlichen Apparats verbürgende Verbindung zwischen Unitarismus und Föderalismus“. Koellreutter a. a. O. bezeichnet „die Wiederherstellung der pr. verfassungsrechtlichen Hegemonie in dem Sinne, daß Reichspolitik und pr. Politik, die obersten Reichsorgane und die obersten pr. Staatsorgane in einen gewissen Gleichklang gebracht werden, als dringendes Gebot“. Eine unveränderte Wiederherstellung des Zustandes, welcher vor der Änderung der Staatsform galt, kommt natürlich nicht in Frage [504]). Eine der „genialen Bismarckschen Lösung“ ähnliche sieht Koellreutter [505]) darin, daß „eine

500) „... er fühlte sich durch seine Eigenart immer wieder dahin gedrängt, nicht nach der Herrscherstellung in Deutschland, wohl aber nach einer Sonderstellung zu streben“, Anschütz Föderalismus S. 23. Bayern hat wohl die große Aufgabe, jetzt und besonders nach dem Anschluß Deutsch-Österreichs Mittler zwischen Nord und Süd und West und Süd zu sein. „Mit dem Ausscheiden Österreichs ... naturgemäßes Gegenüberstehen des größten deutschen Mittelstaats gegenüber dem nunmehr einzigen Großstaat Preußen“, Nawiasky Bayr. deutsch S. 533. Ein neuer pr.-öster. Dualismus, bei welchem Bayern der ausschlaggebende Dritte werden könnte, kommt wegen der jetzigen Größe und Bedeutung Österreichs nicht in Frage. Über Altpr. und Bayern siehe Beyerle zit. bei Kitz S. 33.

501) Vgl. oben S. 78 und unten S. 101, Anm. 556.

502) Arch. des öff. R. 1925 S. 245; „Wenn führende Parlamentarier meiner engeren Heimat (also Württembergs) damals erklärten, die Zerschlagung Preußens wäre ein nationales Unglück, so war man versucht, hier einen Ruf des Heimwehs nach der oft befehdeten pr. Hegemonie zu vernehmen“, Bilfinger Föderalismus S. 44 und 61.

503) Wie „lebhafte Stimmen“ nach Bilfinger Föderalismus S. 61 erklärten. Über eine pr. Hegemonie vom bayr. Standpunkt aus, siehe Nawiasky Grundprobleme S. 182.

504) Hugenberg S. 20 und 27; Görcke S. 132—134.

505) Bundesstaat S. 35.

einheitliche Verbindung zwischen Reich und Preußen herzustellen ist . . durch ein gemeinsames Oberhaupt und ferner durch die Betrauung Preußens mit dem Vorsitz im Reichsrat“ [506]). Ein gemeinsames Oberhaupt kann eine einheitliche Politik heute jedoch, wie S. 88 ausgeführt, nicht gewährleisten [507]). Deshalb setzt die Durchführung dieses Vorschlags die Abschaffung des parl.-dem. Systems in Preußen oder im Reich voraus [508]).

Daraus ergibt sich die Grundfrage, ob die Reichspolitik für Preußen maßgebend sein soll, und ob Preußen dem Reich lediglich als Stütze zu dienen hat, oder ob das Reich wieder, wie unter der a.RV., überwiegend von der preußischen beeinflußt oder gar von ihr abhängig werden soll. Nach der Weim.RV. soll [509]) das Reich seinen Willen möglichst unabhängig von seinen Gliedstaaten bilden. Es sind die Formen geschaffen, in denen sich das deutsche Reich zu einem Staat entwickeln kann, der sich als Synthese der deutschen Stämme [510]) z. B. des bayr., sächs., westf., mecklenb. und auch der außerhalb der augenblicklichen Reichsgrenzen lebenden ergeben wird. Wenn die Bildung eines deutschen Nationalstaats dieser Art der natürlichen Entwicklung entspricht [511]) und zu erstreben ist, dann darf der Reichswille nicht von der Politik eines deutschen Gliedstaates abhängig gemacht oder überwiegend beeinflußt werden. Wenn der pr. Großstaat in Durchführung des Hegemoniegedankens das Reich wieder führen soll, dann werden die anderen deutschen insbesondere süddeutschen Gliedstaaten Reservate verlangen. Sie werden sich jetzt wie unter der a.RV. dagegen sichern wollen, daß ein vom Großstaat Preußen geführtes Reich auch auf solchen Gebieten eingreift, welche sie selbständig regeln wollen. Wenn einigen Staaten aber Sonderrechte gegeben

506) Er meint aber, daß diese Lösung erst mit Erfolg in Angriff genommen werden könne, „wenn die politische Stabilisierung noch weiter fortgeschritten sein wird“. Eine solche wird aber erst eintreten können, wenn die Möglichkeit von Gegensätzen zwischen pr. und Reichspolitik ausgeschaltet ist. Über den pr. Partikularismus im heutigen Parteienstaat siehe Görcke S. 14.

507) „Keine ausreichende Gewähr für einheitliche Politik bei parlamentarischer Demokratie“, Schoppmeier S. 95. „Die Gefahr eines schädlichen Dualismus Preußen und Reich muß heute bei der Parallelität der Regierungs- und Wahlsysteme geringer sein“, mein Bilfinger Föderalismus S. 57.

508) Daher meint Triepel Föderalismus S. 228, daß der Präsident unmöglich so lange parlamentarisch gebunden sein könne z. B. durch das Erfordernis der ministeriellen Gegenzeichnung. Preußen ist als „geschichtlicher Führerstaat“ nach Maier-Anschütz S. 1030 undemokratisch. Tatsächlich wird denn auch mit der Durchführung des Hegemoniegedankens ebenso wie mit der „präsidentiellen Lösung“ eine Monarchie erstrebt, so daß zum Kampf um die Reservate noch derjenige um die Staatsform hinzukäme!

509) Siehe jedoch oben S. 51.

510) Vorwort der Weim. RV.

511) Vgl. oben S. 71.

werden, dann wird ihr Interesse am Gesamtstaat schwächer. Es wird sich den betr. Heimatstaaten zuwenden, um die ihnen verbliebenen Sonderrechte auch im eigenen Interesse auszunutzen und sie nicht zu Gunsten des Gesamtstaats zu verlieren. Aus dieser Überlegung folgt, daß eine Verwirklichung des Hegemoniegedankens die natürliche Entwicklung zum deutschen Nationalstaat hin unterbrechen und wieder rückläufig zu einem loseren Verhältnis des Reichs zu seinen Gliedstaaten führen würde. Zur Zeit der Reichsgründung war es berechtigt und notwendig, daß Preußen führte! Denn Preußen hat die vor der Reichsgründung selbständigen Staaten erst zum deutschen Gesamtstaat zusammengefaßt [512]). Nachdem dieser vom preußischen Gliedstaat immer unabhängiger geworden ist, gebührt die Führung des Reichs nicht mehr dem pr. Staat [513]), sondern dem Reich selber als dem Staat des deutschen Volkes.

§ 14. Die Umbildung Preußens zum Reichsland.

Nach dem Reichslandvorschlag [514]) soll der pr. Großstaat seine Staatseigenschaft verlieren [515]) und reichsunmittelbares Gebiet, also Objekt [516]) der Reichsgewalt werden. Das Reich soll alle Gebiete, welche bisher zur Zuständigkeit des preußischen Staates gehörten, in eigene Zuständigkeit und Verwaltung nehmen und die pr. Behörden in Reichsbehörden verwandeln oder unter Betrauung der pr. Beamten mit ihren bisherigen Aufgaben neue Behörden bis in die untersten Instanzen hinab einsetzen. Wenn die Reichsministerien nach diesem

---

512) „Hätten wir 1866 das Deutsch oder auch nur Norddeutsch dem Preußisch substituieren können, wir wären jetzt schon um 20 Jahre weiter", schrieb Bismarck 1869 in einem Brief an Roon, zit. bei Luther S. 124.

513) Nur bedingt ist Cohn S. 46 zuzustimmen, wenn er „bei der politischen Lage 1919 die Möglichkeit der praktischen Durchführung wie auch wohl die innere Berechtigung" einer Hegemonie bestreitet. Wir wären bei einer damals eingeführten pr. Hegemonie wohl weiter, und das deutsche Reich hätte mehr als heute den Inhalt eines deutschen Nationalstaats gehabt! Der pr. Staat konnte damals, wie auch noch heute, dem Reich viel geben, obwohl „der starke Rückhalt der pr. Armee mit der Revolution in Wegfall gekommen war".

514) Brecht, Entwurf eines Gesetzes über die Reichsreform nach den Beschlüssen des Verfassungsausschusses der Länderkonferenz in Heft 3 der Zeitschrift „Reich und Länder" und Heft 4: Poetzsch-Heffter, das Gesetz über die Reichsreform.

515) „Das starre Festhalten an der unantastbaren Ländersouveränität ist auch bei (der Durchführung des) Reichslandgedankens eine Hürde, die auf dem Wege zum Ziel gesprungen werden muß", Kitz Nachtrag S. 14.

516) Allerdings ist die Bevölkerung des Reichslandes insofern Teilhaberin der in ihrem Lande herrschenden Gewalt, als sie ein Teil des Reichsvolks ist, dem nunmehr in dem Reichsland alle Staatsgewalt zusteht.

Vorschlag die entsprechenden pr. Ministerien aufnähmen [517]), bekämen die Reichsminister im größten Teil des Reichs eine eigene Exekutive [518]), und der Ressortstreit zwischen pr. und Reichsbehörden würde aufhören. Der pr. LT. soll ganz verschwinden oder als LT. für das Reichsland fortleben und nur aus dem in Reichslandwahlkreisen gewählten RT.Abgeordneten [519]) bestehen. Das Problem gleicher Wahlperioden wäre gelöst, die Gesetze brauchten nicht im RT. und dann noch im pr. LT. [520]) behandelt und beraten zu werden. Die Reichsgesetzgebung könnte auf etwa mittelgroße Länder zugeschnitten werden. Nach der Meinung der Befürworter des Reichslandvorschlages wird das Reich den Verwaltungsbezirken des Reichslandes eine größere Selbständigkeit geben, als die Provinzen jetzt im pr.Großstaat haben [521]). Weiter würden die Kleinstaaten wegfallen [522]). Bayern, Sachsen, Württemberg und Baden sollen als „Länder alten Stils", also als Staaten mit heutiger Regierungs- und Verwaltungsform erhalten bleiben, während das Reichsland nach dem von Brecht, Poetzsch-Heffter, Bolz und Petersen [523]) erstatteten Referat III in „Länder neuer Art" aufgeteilt werden sollen. Ihr „Landeshauptman" [524]) soll auf bestimmte längere Zeit von dem betr. LT. gewählt

---

517) „Ebenso tritt der pr .Staatsrat, die Vertretung der pr. Provinzen für die Mitwirkung an der Landesverwaltung und -gesetzgebung, und die Vertretung der pr. Stimmen im Reichsrat in Deckung ... Kurz! es wird der Zustand beseitigt, der in dem Zuviel, in der Hypertrophie der wirksamen staatlichen Autorität am Zentrum der deutschen Staatsgewalt bisher besteht. Speziell wird damit der Vorteil erstrebt, daß zwischen Verwaltung und Gesetzgebung im deutschen Hauptland ein engerer Kontakt hergestellt wird", Schmidt Reich und Preußen Spalte 412.

518) Die pr. Ressortarbeit käme der Reichsgesetzgebung zu Gute: „Einfluß auf die Exekutive wie auf den Reichsrat sicher stellen ..." Cohn S. 144.

519) Diesen Gedanken hat Radbruch schon im Vorwärts vom 3. 11. 20 näher ausgeführt: „Ein besonderes Parlament für das Reichsland ist abzulehnen wegen parteipolitischer Schwierigkeit", zumal im RT. und zukünftig auch im RR. die Parteien den Ausschlag gaben. Die früher den Provinzen und Preußen zustehenden Stimmen sind nicht mehr an pr. Instruktionen gebunden, sondern werden von den Landeshauptleuten oder den Parlamenten der „Länder neuen Stils" bestellt. Viele meinen, z. B. Kitz S. 18, daß die Beschränkung der Stimmenzahl nach Art. 63 RV. aufgehoben werden könne. Dann würde es unmöglich sein, gegen die Reichslandstimmen einen Beschluß zu fassen.

520) „Fast alle wichtigen wirtschaftlichen und politischen Fragen werden parlamentarisch zweimal behandelt", v. Reibnitz S. 169.

521) Für heute meint Schmittmann S. 66: „die bestenfalls zu erreichende Dezentralisation wird den pr. Unitarismus nicht besiegen können".

522) Luther glaubt S. 123, das Reichsland werde „mit fast naturgesetzlichem Zwange kleine und mittlere Staatskörper an sich ziehen".

523) Zweiter Unterausschuß des Verfassungsausschusses der Länderkonferenz. Siehe dazu die Kritik von Nawiasky in Bayr. Staatszeitung vom 3.—5. 4. 1929 und von Bölz im Schwäbischen Merkur Ende März 1929 Nr. 145—148 und Koellreuttter Integration S. 21.

524) Herrfardt, Reich und Preußen, sah im Gesetzentwurf §§ 3—8

und von der Reichsregierung bestätigt werden. Die Kleinstaaten, welche hauptsächlich im und am zu bildenden Reichsland liegen, würden sich — so meint man — dem Reichsland anschließen [525]); denn Preußen, welches bisher für die Erhaltung der norddeutschen Kleinstaaten eingetreten sei, bestände ja nicht mehr. In vielen Fällen würde der Bereich der ehemals pr. Behörden einfach auf die hinzugekommenen Gebiete früherer Kleinstaaten [526]) ausgedehnt werden.

Der Vorschlag, Preußen zum Reichsland zu machen, wurde schon in der NV. beraten [527]). Dr. Preuß hat aber von diesem „Experiment" Abstand genommen [528]). Der Vorschlag gleicht in mancher Beziehung den Plänen, welche in den §§ 11 und 12 behandelt sind. Die Unterschiede im Verhältnis zur Verwaltung Preußens durch das Reich bestehen besonders in folgendem: Nach dem Reichslandvorschlag hört der preußische Großstaat auf, zu bestehen und wird Reichsgebiet. Nach dem anderen Vorschlag bleibt Preußen als Großstaat erhalten und überträgt dem Reich nur die Ausübung seiner Staatsbefugnisse. Während die Reichsminister in diesem Falle die Funktionen von pr. Ministern haben oder zugleich pr. Minister sind, sind sie dies nach Umwandlung Preußens in ein Reichsland nicht zugleich. Die Reichsregierung hat im Reichsland auf allen Gebieten eine eigene Verwaltung, dagegen in den als Staaten bestehen bleibenden Ländern Bayern, Baden, Württemberg und Sachsen gar keinen Einfluß auf die Landesgesetzgebung und ist bezüglich der Ausführung der Reichsgesetze nur ermächtigt, „zur Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze

---

sogar „Landesregierungen" vor; siehe Besprechung von Morstein-Marx in Arch. des öffentlichen Rechts 1928 S. 142.

525) Siehe Anm. 522.

526) Der Gedanke, die deutschen Kleinstaaten als Reichsland zusammen zu fassen, erschien einer nach Bilfinger Föderalismus S. 62 vermittelnden Stimme als erwägenswert. Schon im 48er Parlament wurden viele Anträge gestellt, deutsche Kleinstaaten zu mediatisieren. Siehe besonders Mayer S. 361 und Wigard Bd. 4 S. 2970 ff, Berichte über die Sitzungen von 30. und 31. 10. 1848. Das pr.-deutsche Problem kann dadurch, daß das Reich kleine Staaten übernimmt, nicht gelöst werden. Die Kleinstaaten machen nur einen geringen Teil des Reichsgebiets aus. Ihre Gebiete liegen nicht geschlossen, sondern in Gemengelage mit Gebieten von Mittelstaaten und besonders im Großst. Preußen. Die kleinen Länder haben verschiedene Verwaltungssysteme z. B. Polizeirecht, Kommunalrecht usw. vergl. Koellreutter Integration S. 25. Wenn das Reich diese übernehmen oder eine Verwaltung neu ausbauen müßte, dann würde das Reich außerordentlich belastet. Die Macht des pr. Großstaats würde durch den Verlust der Kleinstaatenstimmen im Reichsrat wenig beschränkt!

527) Er hatte schon im Winter 18/19 viele Anhänger, z. B. Delbrück, Meinecke, Rachfahl, Anschütz, v. Batocki und viele andere.

528) Es haben dafür sicher, wie der pr. Ministerpräsident Heine in seiner Rede am 19. 3. 1919 erklärte, genug innen- und außenpolitische Gründe vorgelegen, zit. nach Schoppmeier S. 97 A 3.

zu den Landeszentralbehörden und mit ihrer Zustimmung [529]) zu den unteren Behörden Beauftragte zu entsenden", Art. 15 Abs. 2 Satz 2.

Wenn der Reichspräsident zugleich preußischer Staatspräsident ist, wird der pr. Großstaat nicht Reichsgebiet, sondern bleibt als solcher erhalten und behält eine eigene Regierung und andere Staatsorgane. Hier bekommt der Reichspräsident als gleichzeitiges Oberhaupt des pr. Staates in sinngemäßer Anwendung der S. 86 genannten Artikel bedeutende Rechte und insbesondere Einfluß auf die Regierungsbildung. Wie im Reich, so hätte er auch in Preußen vor der Verkündung eines Gesetzes zu prüfen, ob es verfassungsmäßig zustande gekommen ist. Damit wird ihm also nicht nur die Kenntnis der RV. sondern auch der pr. VU. zugemutet. Wenn er dann in einem der Staaten ein nicht verfassungsmäßig zustande gekommenes Gesetz verkündet, so könnte er wegen dieser Verfassungsverletzung vor dem Staatsgerichtshof zur Verantwortung gezogen werden. Das könnte auch in anderen Fällen einer Verfassungsverletzung geschehen, wie überhaupt die Wahrscheinlichkeit von Verfassungsverletzungen größer wird, je mehr Vorschriften er zu beachten hat. Bei der Umbildung Preußens zum Reichsland dagegen wird kein Staatspräsidentenamt geschaffen. Präsident und Regierung sind vielmehr dieselben für das Reichsland wie für das Reich, weil das Reichsland ja unmittelbares Gebiet ist.

Auch die Durchführung des Reichslandgedankens begegnet erheblichen Bedenken, welche staatsrechtlich-theoretischer und praktisch-politischer Natur sind. Wenn im Reich, einem republikanischen Bundesstaat, mindestens Bayern, Sachsen, Württemberg und Baden [530])

529) Es sollte hiermit „den Wünschen der Einzelstaaten entgegengekommen und verhindert werden, daß sich die Reichsregierung über den Kopf der Landeszentralbehörden hinweg mit mittleren und unteren Behörden in Verbindung setzt, weil dadurch nach Auffassung der einzelstaatlichen Regierungen der ganze Behördenorganismus gelockert und die Autorität der Landeszentralbehörden gegenüber ihren mittleren und unteren Behörden erschüttert werden könnte", Reichsminister Dr. Preuß Prot. S. 429 zit. nach Anschütz RV. S. 76.

530) Der württ. Staatspräsident Bolz setzte nach Poetzsch-Heffter Justizverf. S. 22 bei seiner Zustimmung voraus, daß die den alten Ländern aus eigenem Recht „verbleibenden staatlichen Hoheitsrechte, namentlich auf dem Gebiete der Justizverwaltung, der Innenverwaltung einschließlich Polizeiverwaltung, der Wirtschaftsverwaltung und der Kulturverwaltung keinen weiteren Abbruch mehr erleiden, und daß dies durch eine Bestimmung in der RV. gesichert werde, des Inhalts: „Verfassungsänderungen und Reichsgesetze, durch die solche Rechte der alten Länder aufgehoben oder beschränkt werden, sind abgelehnt, wenn sie 14 Stimmen im RR. gegen sich haben". „ Der hessische Staatspräsident Adelung stellte die Forderung auf, daß „der künftige Länderinhalt grundsätzlich festgelegt wird". Nach Poetzsch-Heffter Reichsreform Sp. 1557 wurde als allgemeiner Verfassungssatz vorgeschlagen: „Den Ländern sind alle Angelegenheiten zur selbständigen Regelung zu überlassen, bei denen nicht offenbar die Regelung durch das Reich wesentliche Vorteile für die Gesamtheit bietet".

als Länder alten Stils erhalten bleiben, Preußen und hinzutretende kleine Länder jedoch als Reichsland zusammengefaßt und in Länder neuer Art verwandelt werden, dann bedeutet diese „differenzierende Gesamtlösung“ [531]) nicht nur eine Verschiedenheit nach Verwaltungsformen, wie Poetzsch-Heffter [532]) meint, sondern eine Durchbrechung des bundesstaatlichen und — bezüglich der im Reichsland zusammengefaßten Länder — des freistaatlichen Systems. Wenn die Länder alten Stils als Freistaaten denjenigen neuen Stils als Reichsverwaltungsbezirken gegenüberstehen sollen, und das Reich sich über diesen zwei bezw. drei [533]) Art erheben und seine Macht hauptsächlich auf das Reichsland stützen soll, dann wird ein staatsrechtlich undefinierbares Kompromiß zwischen Einheitsstaat, Bundesstaat, Herrschaftsobjekt, und Hegemonie geschaffen [534]). „Der Bund selbst als Ganzes kann nicht innerhalb des Bundes eine Hegemonie ausüben, und ein Recht mit der Hausmacht Preußen verwandelt sich leicht in ein Preußen, zu dessen Hausmacht das Reich gehört“ [533]).

Daß diese politische Gefahr besteht, ergibt sich auf Grund folgender Überlegung: Perußen wird sich nicht mediatisieren lassen, wenn nicht preußische Interessen genügend gesichert sind. Wenn die sämtlichen Reichsministerien nur im Reichsland auf allen Gebieten, also auch auf den früher zur Länderzuständigkeit gehörenden, den vollen Verwaltungsunterbau haben, dann wird das Preußentum [535]) in den Reichszentralbehörden einen wesentlich größeren Einfluß als heute gewinnen [536]). Deshalb müssen die außerpreußischen besonders

---

531) Schmitt DIZ. 1931 Sp. 9. Nach Kitz S. 33 kann das „Reichsland .. Plattform werden für alle ... Entwicklungen“.

532) Reichsreform Spalte 1556: „Sie bleibt als Folge und Rest ... des hegemonialen Verhältnisses im Norden und der leichteren föderativen Bindung im Süden“.

533) Schmitt DJZ. 1931 Sp. 9.

534) Siehe Bismarcks Worte über Elsaß-Lothringen oben S. 58. Anm. 324.

535) Schmidt meint Reich und Preußen Sp. 413, daß eine „starke Zunahme der pr. Staats- und Stammeselemente bei der Besetzung jener Zentralbehörden wirksam“ sein wird, wenn die Reichsminister tatsächlich Landesminister werden. Dann wird nämlich gefordert werden, daß „wenn nicht die parlamentarisch verantwortlichen Ressortchefs, doch die Hauptzahl der fachmäßig arbeitenden Abteilungsleiter und Ministerialreferenten zunächst in der pr. Praxis erfahren sein müßten. Da aber diese selben Beamten in erster Linie als Organe der Reichsregierung tätig sein würden, so würde das pr. Element auch im Reich an Einfluß gewinnen. Während sich schon vor dem Weltkrieg und erst recht nach der Verfassungsumgestaltung die Übung herausgebildet hatte, die Reichszentralbehörden aus einer Auslese der fähigsten Amtskandidaten aller deutschen Länder zu rekrutieren, würde dieser Prozeß unfehlbar ins Stocken kommen und eine rückläufige Richtung annehmen“. Unter der a. RV. war eine verhältnismäßige Vertretung z. B. des württ. Armeekorps im großen Generalstab gesichert, Bilfinger Einfluß S. 57. Nawiasky, zit. bei Koellreutter Integration S. 24, nennt die dann entstehende Gefahr, daß der „norddeutsche Typus sich durchsetzt“.

süddeutschen [537]) Gliedstaaten bei dieser Lösung des preußisch-deutschen Problems eine „Verpreußung“ [538]), das heißt einen mehr oder weniger zentralistisch von Berlin aus regierten Einheitsstaat [539]) fürchten. Die Süddeutschen werden deshalb sicher außerhalb der vom Reich und dem Reichsland, das heißt dem ehemaligen Preußen und den hinzugekommenen Kleinstaaten, gebildeten „engeren Lebensgemeinschaft“ [540]) bleiben wollen. Dann droht die Gefahr, daß die alte kaum verharrschte Wunde, die Mainlinie [541]), wieder aufreißt, und die über den Weltkrieg und die Revolution glücklich hinüber gerettete Reichseinheit gesprengt wird [542])!

Diese Gefahr mag manchen gering erscheinen. Die Anhänger des Reichslandgedankens [543]) hoffen: „In ruhiger Fortentwicklung könnte der Norden durch den Süden für die gesunden Werte gewonnen werden, die im Föderalismus, und der Süden durch den Norden für die gesunden Werte gewonnen werden, welche im Unitarismus stecken, bis das Ziel der Angleichung [544]) im deutschen Nationalstaat der

---

536) Nach Brüning S. 368 und Schmittmann S. 66 wird dies schon dann der Fall sein, wenn die Reichsminister in Personalunion zugleich pr. Minister sind.

537) Von mancher, insbesondere bayrischer Seite wird sogar erklärt, „daß alle Absichten einzelner Länder, insbesondere Hessens sich zum Reichsland zu erklären, verfassungswidrig seien; denn der Art. 18 bestimme zwar daß eine Bevölkerung durch Abstimmung sich von einem Lande lösen und dem anderen angliedern könne, von einer Aufgabe der Selbständigkeit zu Gunsten des Reichs sei aber keine Rede“, zit. nach Rhein.-Westph. Zeitung vom 13. 10. 1927.

538) „Dezentralisierter Einheitsstaat für Norddeutschland bedeutet ... natürlich vergrößertes Preußen“, Koellreutter Integration S. 23.

539) Poetzsch-Heffter sagt ja auch Reichsreform Sp. 1556: „Im deutschen Staat können die Länder nur noch hohe Verwaltungsglieder sein“. Nach Kitz S. 33 ist das Reichsland eine Plattform für alle Entwicklungen.

540) Luther S. 124 und fährt fort, daß die Länder außerhalb ders. „selbstverständlich die volle Freiheit haben“ müßten, sich derselben einzufügen! Haben sie aber auch die Freiheit, außerhalb derselben zu bleiben und doch am deutschen Nationalstaat teilzunehmen?! Luther sprach S. 123 von einem naturgesetzlichen Zwange! Siehe dazu Nawiasky Grundprobleme. S. 182—183 und 191.

541) Statt vieler, Brüning S. 366 und Görcke S. 46. Nach Schoppmeier S. 97 liegt der Schlüssel zum pr.-deutschen Problem „zum guten Teil in der zukünftigen Einstellung der süddeutschen Staaten zum Reich“. Das würde in diesem Zusammenhang aber die Einstellung zum Preußentum bedeuten!

542) „Die Demokratie darf nicht annehmen, daß die Minderheit sich der Mehrheit auch dann fügen müsse, wenn die Mehrheit ihr eigenstes Leben zerstören will ... oft genug dem Zerreissen nahe“, Bonn S. 109 und 110.

543) Z. B. Kitz Nachtrag S 13.

544) „Noch partikulares Polizeirecht, Kommunalrecht usw. in den verschiedenen Ländern“, Koellreutter Integration S. 25. Bei der Durchführung des Kitz'schen Vorschlages würde die Kluft erweitert, anstatt die soziale und staatsrechtliche Verschiedenheit zwischen außerpr. Ländern und

Zukunft [545]) erreicht ist". Da als Voraussetzung für den erhofften Ausgleich die „Auflockerung" [546]) Preußens gilt, so würde bei der Durchführung des Reichslandgedankens die Kraft des pr. Staates vernichtet werden [547]). Der pr. Großstaat hat dem Reich unter der a. RV. gedient und kann ihm auch unter der Weim. RV. dienen, wenn die entsprechenden Formen geschaffen werden.

Der Reichslandgedanke will ebenso wie derjenige der pr. Hegemonie eine Lebenseinheit [548]) zwischen Preußen und Reich herbeiführen und gewährleisten. Der Hegemoniegedanke betont hauptsächlich Preußen [549]), der Reichslandgedanke ausschließlich das Reich. Der eine will, daß Preußen im Reich führt, der andere, daß Preußen reichsunmittelbares Gebiet wird [550]). Beide sind abzulehnen, da der

---

pr. Provinzen mehr und mehr auszugleichen. Die Provinzen würden „auf dem bescheidenen Niveau ... ihrer bisherigen Selbstverwaltung: Landstraßen, Kleinbahnen und Irrenanstalten festgehalten werden", Schmidt Reich und Preußen Sp. 413.

545) Ob dieser aber ein Einheitsstaat oder Föderativstaat (soll wohl heißen Bundesstaat) sein soll, läßt Kitz S. 36 offen und lehnt eine bessere Abgrenzung der Reichs- und Länderzuständigkeit ab, da die „endgültige Entscheidung ... bei der Verwaltung eine hetzende Unruhe und Hast" erzeuge. Ergibt sich die Unruhe nicht gerade aus dem Zuständigkeitsstreit- und Kampf?!

546) Kitz S. 32. Es ist nicht anzunehmen, daß das Reichsland sich zentralistisch von Berlin aus regieren lassen und auf jegliche Selbstverwaltung verzichten will!

547) Preußen zum Reichsland zu machen, (maskierte Auflösung, Sp. 412) leidet „an einem zwiespältigen Charakter", Schmidt Reich und Preußen Sp. 416. Es würde Preußen die „Handhabe nehmen, die ihm innewohnende Kraft wirksam zu betätigen, und Preußen würde von den Ländern schärfer als bisher abgesondert werden, den pr. Geist in dem Zug von Selbstgenügsamkeit bestärken, der ihn der Fürsorge für die gesamtdeutschen auch die außerpreußisch gelegenen Interessen entfremdet". Schmittmann S. 34 meint, „Not tut ein Auflösungsbeschluß Preußens"; „eine in Liquidation befindliche Handelsgesellschaft gibt sich nicht noch ein neues Gesellschaftsstatut", womit er scheinbar die pr. VU. meint.

548) „Die durch die geltende Verfassung unterbrochen ist", Luther S. 121.

549) „Undemokratische Benachteiligung", die heute nach Röhrmann S. 27 herrscht; Beyerle macht nach Bilfinger Föderalismus S. 40 in der sogenannten pr. Frage den Vorbehalt, daß die Forderung nach Umänderung zurückzustellen ist, wo höhere vaterländische Pflicht oder augenscheinliche politische Zweckmäßigkeit dies erfordern. Dennoch verlangt er, daß die „pr. Hegemonie zu Gunsten eines wirklichen föderalistischen Bundesstaats verschwindet ... Preußen hat endlich auf die Demokratie der Reichsglieder zu achten und alle illoyalen Maßnahmen zu unterlassen, welche die Anwendung von Art. 18 über Gebühr hemmen". Siehe noch Behnke S. 55 bis 66 und 93; Länderkonferenz S. 5 und 34.

550) Wenn Luther S. 122 sagt, daß es darauf ankommt, „daß die pr. Staatskraft wieder so eingesetzt wird, daß sie die Verantwortung für das Reichsganze trägt ... und auch die übrigen Länder ein Reich brauchen, das in der pr. Staatskraft seine Hauptstütze findet", so sind beide Gedanken Ausfluß einer Hegemonie. Deshalb müßte der Schwerpunkt gerade „bei Preußen

eine zur Verpreußung durch das Reich, der andere zur Verpreußung im Reich führt. Dennoch muß eine Lebenseinheit geschaffen werden; denn heute ist die Bildung etwa gleich großer Länder ohne oder mit Staatseigenschaft weder innenpolitisch möglich und ratsam, noch außenpolitisch verantwortbar. Der pr. Großstaat muß erhalten werden, damit er im Reich das schafft, was er an sich selbst vollendet hat [551]). Ein gemeinsames Oberhaupt von Preußen und Reich kann eine homogene Regierungspolitik nur so lange gewährleisten, als die Parteikoalitionen im RT. und pr. LT. homogen sind [552]).

IV. Teil.

Der Versuch einer neuen Lösung.

§ 15. Personalunion von Reichskanzler und preußischem Ministerpräsidenten.

Bei einer Reichsreform [553]) muß zunächst das pr.-deutsche Problem gelöst werden, um die Grundlage für eine durchgreifende Gesamtreform zu schaffen [554]). Die Lösung muß von der gegebenen

als Sondergebilde" liegen und der „Vortritt" nicht dem Reich gebühren, „dessen Erhaltung die politische Tat des deutschen Volkes ist, auf der die Gegenwart fußt". Wenn auch Luther S. 84 zuzugeben ist, daß Preußen auf die „Bank des Reichs" gehört, so braucht in Konsequenz dieser Anschauung der Staat Preußen nicht selber reichsunmittelbares Gebiet zu werden, sodaß sich die geschilderten Bedenken und Gefahren ergeben müssen! Nach Schoppmeier S. 97 ist der Reichslandgedanke die einzige Lösungsmöglichkeit. Sie ist nach ihm aber nicht zu verwirklichen, und die pr. Regierung würde durch ihr Aufgehen in die Reichsregierung die Einheit des Reichs nicht vollenden, sondern gefährden!

551) „Unsere Politik hat das Gefühl der Zukunft zuzuwenden, unter Beseitigung der Erinnerungen an vergangene Stammesfeindschaft die nationale Einheit zu suchen und zu pflegen", Brief Bismarcks vom 3. 2. 67 an den Kronprinzen, zit. bei Schüßler S. 51.

552) Alle bisher behandelten Vorschläge welche durch Personalunion von pr.- und Reichsorganen Gegensätze der beiden Staatn unmöglich zu machen versuchen, sind „Vorschläge, die vor allem nur den Fehler haben, daß sie die Harmonie und Homogenität voraussetzen, die sie erst erstreben", Wittmayer RV. S. 299. Sicher kann die „pr. Frage von der allgemeinen Frage der Zusammenarbeit von Reich und Ländern nicht getrennt werden", aber eine Lösung kann nicht in der „Bejahung des bundesstaatlichen Rechtsgedankens" allein bestehen, wie Bilfinger S. 132 zu S. 131 meint. Wie wenig die Parteien sich nach Rechtsgedanken oder -grundsätzen, und wie sehr nach Machtrücksichten bestimmen lassen, hat die Erfahrung gelehrt!

553) Und Verwaltungsreform, die aber erst nach erfolgter Festlegung des Reich-Länder-Verhältnisses erfolgen kann, siehe § 18.

554) „Die innere Unfertigkeit der Weim. RV. ist gleichbedeutend mit der Ungelöstheit des Problems Reich und Preußen", Preuß, Reich und Preußen S. 127.

Größe und Bedeutung der Gliedstaaten, insbesondere von dem Bestand und der Erhaltung des pr. Großstaats ausgehen, bei den heutigen politischen Verhältnissen [555]) durchgesetzt werden können, sie darf keinen Streit um die Staatsform verursachen und muß Preußen doch die Möglichkeit geben und es unter Umständen zwingen, seine historisch-politische Aufgabe zu erfüllen. Die preußische Politik ist zum guten Teil deutsch, weil sie Ost- und Nord- und Westdeutschland entspricht. Sie kann deshalb dem wirklichen Interesse des mit dem übrigen Deutschland „wirtschaftlich und geistig so eng verbundenen Südens nicht gar zu sehr zuwider laufen" [556]). Wenn die pr. Politik derjenigen des Reichs nicht entspricht, weil die eine oder die andere parteipolitisch [557]) gefärbt ist, dann muß die Reichspolitik vorgehen. Es müssen selbst dann die Richtlinien der Reichspolitik ausschlaggebend sein auch für die preußischen, weil, wenn die Reichspolitik nicht national und die pr. Politik national sein sollte, der Reichpräsident durch Auflösung des RT. eine Änderung schaffen würde. Die pr. Politik wird in ihren Richtlinien gemäß Art. 46 pr. VU. vom preußischen Ministerpräsidenten, diejenige des Reichs nach Art. 56 RV. vom Reichskanzler bestimmt. Wenn das Reich führen und Preußen den deutschen Staat stützen und dem Nationalstaat der Zukunft dienen soll [558]), dann muß der Reichskanzler die Richtlinien der Regierungspolitik in beiden Staaten bestimmen. Er kann es nur, wenn er von dem pr. LT. nicht zum Rücktritt gezwungen werden kann [559]). In der Person des Reichskanzlers muß eine

---

555) Jeder Reformvorschlag wird von den Parteien stets zunächst darauf geprüft, welchen Gewinn oder Verlust er ihnen bringt", Kuentzer Wahlreform DJZ. 1931 Spalte 134.

556) Görcke S. 2.

557) „Da Preußen im Verhältnis der Industrie- und Agrarbevölkerung, wie der Katholiken zu den Protestanten — dies sind die Faktoren die unsere Parteibildung hauptsächlich beeinflussen — ungefähr dem Reichsdurchschnitt entspricht", meint Cohn S. 144 und 145 könne eine Personalunion ohne weiteres verwirklicht werden; siehe jedoch oben S. 43—56 und S. 87.

558) Früher war die pr. Politik bestrebt, ein „machtvolles deutsches Reich über Preußen zu schaffen", Schoppmeier S. 94.

559) „Doppelverantwortlichkeit ist ein Unding", Görcke S. 156 über Cohn S. 69. So sagt auch Bredt RV. S. 102 Anm. 1, der pr. Ministerpräsident und Reichskanzler könne „unmöglich abhängig sein vom Vertrauen der LT.Mehrheit". Er meint daselbst, daß Anschütz sich über die Tragweite nicht klar sei, wenn er fordere, „daß der Reichskanzler zugleich pr. Ministerpräsident werde, um auf diese Weise die pr. Politik der Reichspolitik dienstbar machen zu können", Anschütz pr.-deutsch, zit. bei Bilfinger Föderalismus S. 57. Mit Recht sagt Schoppmeier S. 98: „Wenn man die Einzelstaaten im jetzigen Umfang als gegebene Größen hinnimmt oder die parlamentarische Regierungsform als Voraussetzung festlegt, man wird niemals bei dem Zusammentreffen dieser beiden Rechtsinstitutionen eine staatsrechtlich befriedigende Lösung der pr.-deutschen Frage und so niemals die Grundlage für eine einheitliche kraftvolle Reichs-

„eiserne Klammer“ [560]) geschaffen werden, welche den deutschen Gesamtstaat und dessen größten Gliedstaat zusammenfaßt [561]). Deshalb ist als Lösung des pr.-deutschen Problems vorzuschlagen:

Der Reichskanzler ist zugleich preußischer Ministerpräsident und bedarf nicht des Vertrauens des preußischen Landtags! Dieser Vorschlag bedeutet ein Ausnahmerecht gegen Preußen und eine teilweise Durchbrechung des parlamentarisch-demokratischen Systems für den größten deutschen Gliedstaat [562]). Da das Reich seinen Ländern die Staatsform und das Regierungssystem vorgeschrieben hat, bedarf es insofern einer Änderung [563]) des Art. 17 RV. aber die hierfür nach Art. 76 RV. notwendige $^2/_3$ Mehrheit im Reichstag und Reichsrat wird sich wesentlich leichter finden, als bei den bisher gemachten und oben behandelten Vorschlägen. Der RR. wird zustimmen, weil die außerpr. Länder nicht befürchten müssen, daß der RT. eines Tages weiter beschließen wird, daß der Reichskanzler zugleich Regierungschef in einigen oder allen außerpr. Ländern werden soll. In diesem Fall würde die Arbeit des Reichskanzlers nämlich außerordentlich erweitert und mit weniger wichtigen Aufgaben belastet, ohne daß es der Führung seines Hauptamtes, nämlich der Führung der Reichspolitik, zu Gute käme. Es wäre geradezu unmöglich, an den vielen von Berlin weit entfernten Sitzen der Länderregierungen die Mini-

---

politik finden“. Da von der gegebenen Größe und Bedeutung der Einzelstaaten insbesondere Preußens auszugehen ist, so muß das parl.-dem. System soweit wie nötig in Preußen durchbrochen werden. Dies ist keine Lösung „von oben herab und doktrinär“, die irgend etwas zerschlagen will, wovor Brüning S. 369 mit Recht warnt. Andererseits wartet sie nicht, bis „der Beweis geliefert ist, daß von unten etwas Neues gewachsen ist“. Von unten wird nur dann etwas wachsen können, wenn eine Staats- und Regierungsform gefunden ist, welche alle schöpferischen Kräfte frei macht! Nach Luther S. 123 genügt es „überhaupt nicht, die Frage nur von der Regierungsseite aus anzufassen“, zumal nach ihm von der gegebenen Tatsache ausgegangen werden muß, daß die staatliche Kraftzusammenfassung sich heute in den Parlamenten befindet.

560) Schoppmeier sagt S. 94: „Heute aber liegt die ganze politische Gewalt bei den Parlamenten und den durch sie gebildeten Regierungen, welche keine eiserne Klammer mehr zusammen hält“.

561) Dann kann „der pr. Ministerpräsident qua Föderalist sich ... mit dem leitenden Minister des Reichs qua Unitarist zum Nutzen einer wirklich starken Reichsgewalt freundschaftlich verständigen“, Bilfinger S. 57.

562) Näheres § 16.

563) Der oben S. 83 ff. kritisierte Vorschlag Brechts setzt ebenfalls eine Verfassungsänderung voraus. Wahrscheinlich würde das Reichs- oder Preußenparlament ein Ministerium nicht an der Regierung lassen, wenn es sich auch in Konfliktsfällen nach dem Gesamtbeschluß des kombinierten Ministeriums richten wollte. Dann käme es garnicht zu einer „längeren Probezeit“, nach deren Ablauf es, „nicht schwer sein (würde, eine) Verfassungsänderung zur Ratifikation und weiteren Verbesserung des neuen Zustands herbeizuführen“!

sterpräsidentschaft inne zu haben. Wenn die Regierung des größten Gliedstaats dem Reich nicht mehr kämpfend oder hindernd im Wege stehen kann, dann braucht das Reich die Zuständigkeit der Länder insgesamt nicht weiter zu beschränken, um dadurch insbesondere die Macht des Großstaats Preußen zu treffen! Deshalb bleibt die Selbständigkeit der Länder gesichert. Auch der RT. wird zustimmen, weil die Macht der Reichsregierung durch die Stärkung des Amts des Reichskanzlers erweitert wird. Da der Reichskanzler nämlich von dem Vertrauen des LT. abhängig bleibt, so wächst zugleich der Einfluß des RT. Er bekommt sogar über den Reichskanzler, den er durch ein Mißtrauensvotum zum Rücktritt zwingen kann, Einfluß auf die Politik und Regierungsbildung in Preußen. Eine solche Machterweiterung wird der RT. begrüßen, zumal dann im pr. LT. entgegengesetzt eingestellte Parteien in Preußen an Einfluß verlieren werden.

Der Reichskanzler könnte zugleich pr. Ministerpräsident werden, ohne daß dies in der Weim. RV. ausdrücklich festgelegt würde. Weder die RV. noch die pr. VU. oder sonstige pr. Gesetze enthalten eine Bestimmung, daß ein Reichsminister nicht zugleich pr. Minister, somit auch der Reichskanzler nicht zugleich pr. Ministerpräsident, sein könne. An sich würde es also genügen, wenn Art. 45 pr. VU., welcher beginnt: „Der LT. wählt ohne Aussprache den Ministerpräsidenten" dahin geändert würde: „Der Reichskanzler ist Ministerpräsident. Der Ministerpräsident ernennt die übrigen Staatsminister". Der Reichskanzler wird immer bereit sein, das Ministerpräsidentenamt in Preussen zu übernehmen, um so die Hemmungen seines Reichskabinetts durch das pr. Staatsministerium auszuschalten [564]). Glaubt er die Arbeitslast, welche zwei Ministerpräsidentschaften mit sich bringen, nicht bewältigen zu können, so wird er einen Vizekanzler ernennen bezw. einem pr. Staatsminister bestimmte Gebiete zur selbständigen Erledigung übertragen, sich selber aber immer die letzten Entscheidungen vorbehalten. Eine Rivalität zwischen ihm und seinen Vertretern wird nicht wie bei den Nachfolgern Bismarcks eintreten können, da er ja als pr. Ministerpräsident heute das alleinige Ministerernennungs- und Entlassungsrecht hat. Wenn aber Art. 17 Abs 1 [565]) letzter Satz nur dahin geändert würde: „Die Landesregierung mit Ausnahme des pr. Ministerpräsidenten bedarf des Vertrauens der Volksvertretung", dann bestände die Möglichkeit, daß die alte Fassung des Art. 45 durch Verfassungsänderung in Preußen ohne Verletzung der RV. wieder hergestellt würde, sodaß z. B. der Kanzler pr. Ministerpräsident bleiben könnte, obwohl er als Reichskanzler hat zurücktreten müssen. Die gerade in Krisenzeiten notwendige Personalunion

564) Siehe insbesondere oben S. 82—85, S. 87.

565) Der einzige Art. der RV., welcher von der Staatsverfassung der deutschen Länder spricht.

wird deshalb nur dann gewährleistet sein, wenn Art. 17 Abs. 1 RV. den Satz hinzuerhält: „Der Reichskanzler ist zugleich pr. Ministerpräsident und bedarf als solcher nicht des Vertrauens der pr. Volksvertretung".

Diese Lösung des pr.-deutschen Problems mutet dem pr. LT. weniger Selbstbeschränkung zu, als viele der oben genannten Vorschläge [566]). Wenn die LT.Parteien die pr. Regierungspolitik auch nicht mehr bestimmen können, so erhalten sie doch über ihre Bruderfraktionen im RT. Einfluß auf die Persönlichkeit ihres Ministerpräsidenten und können so auch die pr. Politik beeinflussen. Der pr. LT. behält weiterhin das Recht, den vom Reichskanzler in seiner Eigenschaft als pr. Ministerpräsidenten gemäß Art. 45 pr. VU. ernannten pr. Ministern das Vertrauen zu entziehen, Art. 57 pr. VU. Preußen ist gezwungen die sich aus der Änderung des Art. 17 RV. für die pr. VU. ergebenden Änderungen vorzunehmen. Das pr. Parlament wird konsequent sein wollen [567]) und im deutschen Interesse sich diese Selbstbeschränkung auferlegen [568]) und damit die Möglichkeit schaffen wollen, daß der preußische Großstaat seine historisch-politische Aufgabe erfüllt! Auch der pr. Staatsrat wird das Zustandekommen der vom LT. beschlossenen Änderung nicht durch seinen Einspruch (Art. 42 pr. VU.) hindern! Selbst wenn der LT. die Änderung nicht beschließen, oder der Staatsrat das Zustandekommen der Änderung durch seinen Einspruch vereiteln sollte, so würde z. B. Art. 57 pr. VU., soweit er die Bestimmung beibehielte, daß auch der pr. Ministerpräsident des Vertrauens des pr. LT. bedürfe als Art. 17 RV. wiedersprechend nach Art. 13 Abs. 1 RV. nichtig sein.

Für die gesetzestechnische Durchführung der vorgeschlagenen Lösung ergibt sich folgendes:

1. für das Reich:

Der Absatz 1 des Art. 17 RV. erhält folgenden Schlußsatz:

„Der Reichskanzler ist zugleich preußischer Ministerpräsident und bedarf als solcher nicht des Vertrauens der preußischen Volksvertretung".

2. für Preußen:

Im Art. 45 pr. VU. wird der Satz: „Der Landtag wählt ohne Aussprache den Ministerpräsidenten" ersetzt durch: „Der Reichskanzler ist Ministerpräsident".

Im Art. 46 werden die Worte „und ist dafür dem Landtag verantwortlich" gestrichen.

---

566) Siehe insbesondere oben S. 66—90, S. 93—100.

567) Siehe oben S. 25, Anm. 107.

568) „Es ist eins der elementarsten politischen Aktiome, daß einer der ohnehin an der Macht steht, Opfer zu bringen hat", Schmidt, Reich und Preußen, Spalte 414. „Voraussetzung, daß das Parlament in Preußen oder im Reich zu großen Opfern bereit ist", Triepel Föderalismus S. 229.

Im Art. 57 Abs. 1 Satz 1 werden die Worte „das ... bis ... ihrer" gestrichen und ersetzt durch: „Jeder einzelne Staatsminister bedarf zu seiner". Im Satz 2 werden die Worte „dem Staatsministerium oder" gestrichen. Im Absatz 6 werden die Worte „der Ministerpräsident ... bis ... worden ist" gestrichen. Im Absatz 7 werden die Worte „das Staatsministerium in seiner Gesamtheit oder" gestrichen.

Im Art. 59 Abs. 1 werden zwischen die Worte „Staatsminister" und „kann" die Worte eingefügt: „außer dem Ministerpräsidenten". Im Absatz 2 werden die Worte „Tritt ... bis ... Gesamtheit" ersetzt durch: „Treten alle Minister außer dem Ministerpräsidenten".

§ 16. Die verfassungsrechtliche Auswirkung des Vorschlages.

Die hier vorgeschlagene Regelung läßt das geltende Reichsverfassungsrecht, soweit es das Reich selber betrifft, völlig [569]) und die pr. VU. soweit wie möglich unangetastet. Das Amt des pr. Ministerpräsidenten bleibt mit den bisherigen Funktionen erhalten. Der Träger des Amtes gehört weiterhin dem Dreimännerkollegium [570]) an und behält das alleinige Ministerernennungs- und Entlassungsrecht [570]). Da der pr. Ministerpräsident aber nicht mehr wie bisher vom LT. gewählt oder durch ein sonstiges pr. Organ gewählt oder ernannt wird, sondern immer diejenige Person pr. Ministerpräsident ist, welche vom Reichspräsidenten zum Reichskanzler ernannt ist, somit kein pr. Organ direkten Einfluß auf die Auswahl der Persönlichkeit seines Regierungschefs hat, bedeutet dieses Institut ein Ausnahmerecht gegen den pr. Staat. Der Reichspräsident ist ja nicht zugleich pr. Staatspräsident, sodaß er als solcher den Reichskanzler zugleich zum pr. Ministerpräsidenten ernennen könnte. Bei der Auswahl des pr. Ministerpräsidenten würde er nämlich mehr oder weniger vom pr. LT. abhängig [571]) sein, somit unter Umständen gerade in den entscheidendsten Fällen gezwungen sein, zum Ministerpräsidenten eine andere Person als den Reichskanzler zu ernennen. Diese Person würde u. U. eine gerade entgegengesetzte Grundeinstellung als der Kanzler haben. Dann würde auch die von ihm gebildete Regierung und die pr. Regierungsspolitik von derjenigen des Reichs abwei-

---

569) Denn der vorgeschlagene Zusatz zum Art. 17 Abs. 1 beschränkt nur die Verfassungsautonomie des Landes Preußen stärker als die der anderen deutschen Länder.

570) Näheres § 17.

571) Zumal dieser gewohnt ist, den Regierungschef selbst zu wählen, im Reich herrscht kein Parlamentsabsolutismus, siehe oben S. 48—49. „Synthese heterogener Elemente von gleicher Macht ist gerade eine wesentliche Bedingung des parlamentarischen Regime", Redslob S. 181; Poetzsch RV. S. 72.

chen. Die Möglichkeit, daß die Richtlinien im Reich und in Preußen von einander abweichen, soll durch die vorgeschlagenee Lösung gerade ausgeschaltet werden. Da die im Reich herrschende Regierungspolitik auch für Preußen maßgebend sein soll, muß dieselbe Person, welche die Richtlinien im Reich bestimmt, dieselben vom Augenblick der Amtsübernahme im Reiche ab auch in Preußen bestimmen. Deshalb muß die Person des Reichskanzlers mit der Ernennung, ipso jure [572]), preußischer Ministerpräsident werden und es solange bleiben, als sie im Reich das Reichskanzleramt inne hat. Da der Reichskanzler gerade auch in den Fällen, in welchen die LT.Mehrheit oder die pr. Regierungskoalition derjenigen im Reich nicht entspricht, eine der Reichspolitik [573]) homogene pr. Politik soll gewährleisten können, die Verantwortung für die Richtlinien aber, „auch soweit sie im Einzelfall von einem Ressortminister angewandt sind“ [574]) nur den Ministerpräsidenten allein betrifft, so kann der Reichskanzler als pr. Ministerpräsident nicht vom Vertrauen des pr. LT. abhängig sein! Da wird es natürlich einmal vorkommen, daß ein Kanzler als pr. Ministerpräsident das Vertrauen im pr. LT. nicht oder nicht mehr genießt. Wenn der LT. dann durch ausdrücklichen Beschluß sein Mißtrauen kundtun wollte, dann würde dieser Beschluß wirkungslos bleiben. Der pr. LT. kann als pr. Organ den Reichskanzler nicht zum Rücktritt zwingen, und der Träger des Ministerpräsidentenamtes wechselt erst mit dem des Reichskanzleramtes, nicht umgekehrt! Wenn der Kanzler infolgedessen auch ohne Vertrauen der LT.Mehrheit soll regieren dürfen, dann kann Bredt [755]) aus dieser Möglichkeit nicht folgern, daß Preußen nicht nur „ein Reichsland, sondern geradezu eine Kolonie“ würde. Wenn der pr. Minister-

572) Entsprechend bei dem Vorschlag der Personalunion des Reichs- und pr. Staatspräsidenten. Siehe oben S. 86.

573) Die Landesregierungen mögen auf Grund der Art. 13, 15, 77, 78, RV. dafür verantwortlich sein, „daß ihre Geschäftsführung übereinstimmt mit den Richtlinien der Reichspolitik“, Prausnitzer S. 34. Er sagt selber, daß diese Verantwortung sich nur parlamentarisch, also in dem betr. Landesparlament, äußert. Wenn P. „zwischen den Richtlinien der inneren Politik des Reichs und dem Programm einer Landesregierung“ unterscheiden will, dann kann er die rechtliche Zulässigkeit einer Verschiedenheit nicht damit begründen, „daß die Regierung eines Landes schon rein nach ihren parteipolitischen Anschauungen durchaus anders zusammengesetzt sein kann, als die des Reichs!“ Dann müßten sich die Parteien in den Landesparlamenten ja von reichverfassungswegen nach denen im Reichstag richten!

574) Vogels pr. VU. S. 120. Er definiert dort die Richtlinien als „allgemeine Verwaltungsgrundsätze“.

575) 1 RV. S. 102 Anm. 1. Auch die Lübecker Landesregierung kann weiter im Amt bleiben, wenn sie nicht mehr das Vertrauen ihres LT. hat! Allerdings ist ihr, wenn auch evtl. schon vor sehr langer Zeit, von derselben Volksvertretung durch die Wahl das Vertrauen kundgetan, Verf. v. 23. 5. 20 Art. 7.

präsident als solcher auch nicht gestürzt werden kann, so kann er das Amt doch dadurch verlieren, daß er als Reichskanzler zurücktreten will oder muß, und er als solcher vom Reichspräsidenten entlassen wird. Es besteht auch die Möglichkeit, daß der Reichspräsident ihn entläßt, oder der RT. ihm das Vertrauen entzieht aus Gründen, welche in seinen Handlungen als pr. Ministerpräsident liegen. Wenn also pr. Organe auch selber kein Mitwirkungsrecht bei der Auswahl oder der Entlassung ihres Regierungschefs haben, so können doch Mitglieder von pr. Organen in dem von pr. Organen gewünschten Sinne auf Reichsorgane einwirken! Schon heute sind mehrere LT. Abg. zugleich solche des RT. Wenn diese sich auch weniger nach dem Herkunftsland [576]), als nach ihrer Parteizugehörigkeit zusammengeschlossen fühlen, so wird unter normalen Umständen doch jede Partei durch ihre Fraktion im RT. einen Kanzler zu stürzen bestrebt sein, wenn dieser als pr. Ministerpräsident nicht das Vertrauen ihrer Fraktion im pr. LT. besitzt! Im umgekehrten Falle wird der Kanzler manchmal von RT.Fraktionen unterstützt werden, weil sonst nach seinem Sturz ein unerwünschter Nachfolger in seinem Amte als pr. Regierungschef käme! So beeinflussen pr. Parteien die Reichsorgane, und Reichsorgane bestimmen die Regierungspolitik in Preussen durch die von ihrem Vertrauen abhängige Person des Regierungschefs.

§ 17. Die politische Auswirkung des Vorschlages.

Der pr. Ministerpräsident ernennt die pr. Minister wie bisher gemäß Artikel 45 Satz 2 pr. VU. Nach derselben Bestimmung behält er das Recht, sie zu entlassen. Wenn der Reichskanzler zugleich pr. Ministerpräsident ist, wird er möglichst viele Reichsminister mit der Leitung der entsprechenden Ressorts in Preußen betrauen [577]). Es besteht die Möglichkeit, daß diese im pr. LT. das nach Artikel 57 pr. VU. erforderliche Vertrauen nicht besitzen oder es verlieren, obwohl sie es im RT. haben. Der LT. kann den pr. Ministern wie bisher durch ausdrücklichen Beschluß sein Vertrauen entziehen, Artikel 57 Absatz 1. Auf Grund eines solchen Beschlusses bleiben sie wie bisher nach Artikel 57 Absatz 6 verpflichtet, beim Ministerpräsidenten ihr Entlassungsgesuch einzureichen. Dieser muß dem Gesuch entsprechen, wie heute der Ministerpräsident in Preußen oder der Reichspräsident im Reich. Wenn dann ein Reichsminister sein Amt als pr. Minister verliert, so bekommt der vom Kanzler als pr. Ministerpräsidenten neu ernannte Minister denselben Regierungschef, welchen sein Amtsvorgänger in Preußen gehabt hat und im

576) Siehe oben S. 90. Anm. 495.
577) Vgl. entsprechend oben S. 87.

Reich behält. Da wird der neue preußische Minister die Amtsführung seines Vorgängers nicht in der oben S. 82 geschilderten Weise angreifen, sodaß die Autorität des noch im Reichsministeramt verbliebenen Ministers untergraben werden könnte. Dazu muß der neue preußische Minister sein Amt innerhalb der vom Ministerpräsidenten bestimmten Richtlinien führen, wie sein Amtsvorgänger es getan hat!

Wenn der neue Minister die von seinem Amtsvorgänger innegehaltenen Richtlinien beibehalten soll, dann besteht allerdings die Möglichkeit und Gefahr, daß der pr. LT. auch dem neuen Minister oder gar allen Ministern, mit denen der Regierungschef in Preußen noch regieren zu können glaubte, das Mißtrauen ausspricht. Der Kanzler und pr. Ministerpräsident wird den dadurch zwischen ihm und der pr. Volksvertretung entstandenen Konflikt zu lösen bestrebt sein. Wenn er nicht als pr. Ministerpräsident und damit zugleich als Reichskanzler zurücktreten will und sich von einer Neuwahl des pr. LT. eine bessere Parteikonstellation verspricht[578]), so wird er bei dem Dreimännerkollegium den Antrag auf Auflösung des LT. einbringen. Das Kollegium ist als eine Instanz gedacht, welche den in Preußen fehlenden Staatspräsidenten in seiner Funktion der Landtagsauflösung ersetzen soll. Dem Kollegium ist eine dem Staatsoberhaupt ähnliche unabhängige Stellung zugedacht. Er ist gerade für einen Konflikt zwischen dem Staatsministerium und dem LT. berechnet[579]). Nach Art. 14 pr. VU. besteht er aus den Präsidenten des Ministeriums, des Staatsrats[580]) und des LT.[581]).

---

578) Oder Zeit gewinnen will, um mit den pr. Ministern gemäß Art. 59 Abs. 2 pr. VU. als Geschäftsministerium weiter regieren zu können. Die Zwischenzeit kann bis zu 60 Tagen dauern, weil innerhalb dieser Zeit gemäß Art. 15 die LT.Neuwahl stattfinden muß.

579) Vogels S. 51.

580) Gemäß Art. 31 pr. VU. ist „zur Vertretung der Provinzen bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Staats" ein Staatsrat gebildet worden. Über seine Aufgabe und seinen Zweck siehe besonders Stier-Somlo pr. VU. S. 154 (und 155: „Erwägung, daß die Gewährung von weitgehenden Rechten an die Provinzen ein Auseinanderfallen Preußens hindern, eine übermäßige Zentralisation es dagegen beschleunigen würde"). Der Staatsrat bedeutet für Preußen eine neue Einrichtung, sein Name ist dem Worte „Reichsrat" nachgebildet (Peters bei de Grais S. 69 Anm. 1). Seine staatsrechtliche Stellung ist von derjenigen des Reichsrats verschieden, obwohl beide zu einer zweiten Kammer werden könnten. Der Staatsrat besteht aus Personen, welche von den Prov.Landtagen ernannt werden. Sie sind an keine „Aufträge und Weisungen" gebunden, Art. 34 (die Träger der pr. Provinzstimmen im Reichsrat werden vom Prov.Ausschuß gewählt). Die Staatsratsglieder können im Gegensatz zu den Mitgliedern des früheren Bundesrats, für die der Grundsatz der Inkomptabilität galt, vergl. Anschütz RV. S. 203 Ziff. 3, nicht zugleich dem Parlament angehören wie die Reichsratsmitglieder. Die Folgen des vom Staatsrat eingelegten Einspruchs, Art. 42 Abs. 3, sind andere, als die des RR.Einspruchs. Immerhin hat der Staats-

In diesen Ausschuß würde der Reichskanzler als Träger des pr. Ministerpräsidentenamtes eintreten. DerReichskanzler wird nicht allgemein, wie der jetzige Ministerpräsident, der LT.Mehrheit entsprechend eingestellt sein. Wenn der Reichskanzler im Gegensatz zu ihr steht, dann wird das Stimmgewicht im Ausschuß zu Ungunsten der LT.Mehrheit verschoben werden, weil der Staatsratspräsident in seiner Einstellung fast immer [582]) einer im LT. vertretenen Minderheit entspricht. Der LT. wird dann, falls seine Parteizusammensetzung nicht derjenigen im RT. entspricht, leichter aufgelöst werden. Die Neuwahl wird nach erfolgter LT.Auflösung eine Parteizusammensetzung in den pr. LT. bringen, mit welcher der Reichskanzler in Preußen regieren kann; denn er selber bedarf ja im Reich — soweit der Reichspräsident ihn nicht vorübergehend auf Grund des Art. 48 RV. stützt — des Vertrauens der RT.Mehrheit. Die LT.Neuwahl wird, falls der LT. alt und der RT. neu war, eine Parteizusammensetzung bringen, welche derjenigen im RT. entspricht. Wenn der Reichskanzler auch das Vertrauen der LT.Mehrheit hat, somit die Parteikoalitionen im LT. und RT. homogen sind, dann bleiben immer noch genug Möglichkeiten, den LT. entgegen dem Willen des Reichskanzlers oder der RT.Mehrheit aufzulösen. Der LT. kann nämlich noch durch eigenen Beschluß, durch einen Beschluß des Staatsrats und darauf folgenden Volksentscheid oder auf Grund von Volksbegehren und schließlich durch Beschluß des LT.- und Staatsratspräsidenten aufgelöst werden [583]).

Im ganzen besteht also die Möglichkeit, daß der Reichskanzler im Interesse konformer Regierungspolitik im Reich und in Preußen eine LT.Auflösung wünscht, sein Antrag jedoch vom Staatsrats- und LT.Präsidenten abgelehnt wird, oder umgekehrt, daß diese beiden eine Auflösung beschließen, obwohl der Ministerpräsident ein Interesse an der Erhaltung des bestehenden LT. hat. Ein Demissionieren als Reichskanzler und pr. Ministerpräsident würde in beiden Fällen wenig nützen, da der Reichspräsident selten eine Persönlichkeit wird finden können, welche mit verschieden eingestellten Regierungskoalitionen im Reich und in Preußen besser als der bisherige Reichskanzler regieren kann. Wenn der LT. bestehen bleibt und er die neuernannten Minister immer wieder alsbald nach ihrer Ernennung zum Rücktritt zwingt, wird dem Reichskanzler als pr. Minister-

---

rat mit dem RR. insofern etwas Gemeinsames, als er berufen ist, Unterorganisationen von Großstaaten — dieser die Provinzen, jener die Länder — bei der Gesetzgebung und Verwaltung zu vertreten.

581) A. A. Stier-Somlo pr. V.U. S. 103—106.

582) Vgl. oben S. 49. Anm. 260.

583) Stier-Somlo pr. VU. meint S. 106, daß es Sinn und Wortlaut der Verfassung widerspreche, wenn ein Beschluß zweier Männer den LT. auflösen könne; siehe auch Hatscheck S. 171 ff.

präsidenten nur die Möglichkeit bleiben, auf eine Ministerernennung zu verzichten und ohne Minister, d. h. als „Staatskanzler“ [584]) mit den Staatssekretären zu regieren. Das wäre eine Art Diktatur des Reichs in Preußen durch den Kanzler! Sie wird aber kaum eintreten können, weil der Kanzler dann, falls je so scharfe Gegensätze mit dem Preußenparlament und Staatsrat entstehen und längere Zeit anhalten sollten, auch im Reich nicht mehr regieren könnte, sondern zum Rücktritt gezwungen würde. Wenn der LT. jedoch aufgelöst wird, und die Neuwahl eine Parteizusammensetzung bringt, welche von derjenigen des unter Umständen schon mehrere Jahre bestehenden RT. wesentlich abweicht, so wird auch der RT. aufgelöst werden. Wenn er nicht aufgelöst und neu gewählt würde, und im Reich dieselbe Regierungskoalition bliebe, so würde u. U. trotz des neugewählten pr. LT. die erwähnte Diktatur in Preußen eintreten. Immer bleibt durch die Person des Reichskanzlers die pr. Politik mit derjenigen des Reichs verkoppelt [585]), weil dieselbe Person die Richtlinien in beiden Staaten bestimmt. Andererseits beeinflußt dieselbe Person die Reichspolitik durch die preußische.

Hier könnte eingewendet werden, daß eine Person überlastet würde, wenn sie Regierungschef in zwei Großstaaten sein soll, und daß dies auch dann der Fall sein würde, wenn die Parteizusammensetzung des pr. LT. derjenigen des RT. entspricht, vielleicht noch die Regierungskoalitionen homogen sind. Wenn auch in diesem Falle der Reichskanzler und pr. Ministerpräsident kaum Gegensätze der beiden Ministerien zu überwinden hätte, so blieben trotzdem seine Aufgaben zu groß, weil er ja in zwei Großstaaten die Politik zu leiten hätte. So sagt Bredt [586]) zu dem Vorschlag [587]), das pr. Staatsministerium zu einer bürokratischen Behörde umzugestalten und an die Spitze den Reichskanzler als pr. Staatskanzler zu stellen, „wo wollte man den Giganten hernehmen, der dieser Arbeit gewachsen wäre?“. Nach der vorgeschlagenen Lösung sollen die pr. Ministerien aber nicht aufgehoben oder unter Staatssekretären zusammengefaßt verden! Die Hauptaufgabe, welche der Reichskanzler als pr. Ministerpräsident hat, soll nur darin bestehen, die Richtlinien in Preußen zu bestimmen und auf diese Weise einen konformen Gang der pr. und Reichspolitik zu sichern. Der pr. Ministerpräsident kann zwar nicht mit Anweisungen usw. in die Ressorts eingreifen [588]), er

584) Vgl. den Vorschlag oben S. 81 und 82.

585) Hier ist also die S. 99, Anm. 548 erstrebte Lebenseinheit herbeigeführt!

586) RV. S. 164. Er verweist auf das Stellvertretungsgesetz aus dem Jahre 1878, welches beweise, daß selbst ein Bismarck die Aufgabe nicht mehr bewältigen konnte, siehe oben S. 59.

587) Anschütz pr. Wahlreform S. 9 und 14 ff, Preuß, Neuorientierung in Recht, Verwaltung und Politik, Stuttg. 1916 S. 176.

588) Wie es Bismarck vor dem 17. 3. 1878 konnte, vgl. auch Praus-nitzer S. 10. Bismarck selbst sagt in „Gedanken und Erinnerungen“: „In

kann aber jeden Minister darauf aufmerksam machen, daß eine seiner Maßnahmen nicht mit den von ihm für die Reichs- und pr. Politik bestimmten Richtlinien im Einklang steht. Der pr. Ministerpräsident ist zwar nicht Vorgesetzter seiner Ministerkollegen, wie es der Reichskanzler nach der a. RV. gegenüber den Staatssekretären der Reichsämter war. Er hat aber durch sein alleiniges Ministerernennungs- und Entlassungsrecht jederzeit die Möglichkeit, einen Kollegen, der ihm nicht zu Willen ist, durch einen anderen zu ersetzen. Der Reichskanzler kann zu seiner Entlastung für Preußen einen Vizekanzler oder einem einzelnen Minister Befugnisse mit der Behandlung solcher „Einzelfälle, denen eine besondere politische Bedeutung innewohnt“ [589]), beauftragen [590]). Die Arbeit, welche in seiner Hand verbleiben muß, wird zwar groß sein. Ein Staatsmann übernimmt jedoch lieber viel Arbeit und große Aufgaben, als wenn er bei der Durchführung auch nur kleiner Dinge die mannigfaltigsten Widerstände überwinden muß! Der Reichskanzler wird sich als pr. Ministerpräsident lediglich auf die Staatsleitung beschränken. Um diese Aufgabe mit Erfolg bewältigen zu können, wird er sich immer das Recht vorbehalten, die an Kollegen übertragenen Befugnisse selbst auszuüben, um so die durch die Lösung erstrebte und notwendige Konformität der Regierungspolitik im Reich und in Preußen zu gewährleisten!

Aus der Stellung des Reichskanzlers ergibt sich, daß ein pr. Staatspräsident nicht geschaffen zu werden braucht, um eine homogene pr.- und Reichspolitik herbeizuführen. Der Reichspräsident könnte als pr. Staatspräsident auf die Dauer ja doch keine der Reichspolitik entsprechende pr. Politik sichern. Selbst wenn das parlamentarische System in Preußen durchbrochen würde, der Reichspräsident somit durch den von ihm ernannten pr. Ministerpräsidenten in der Person des Reichskanzlers die Reichspolitik in Preußen durchführen könnte, so bestände hierbei doch die Gefahr, daß der Reichs-

---

die laufenden Geschäfte ihrer Ressorts habe ich sehr selten hineingeredet und nur, wenn ich sah, daß ein großes öffentliches Interesse Gefahr lief, unter Sonderinteressen zu leiden“, zit. bei Bredt RV. S. 160.

589) Anschütz RV. S. 192. Zif. 1.

590) Wie jedes Ressort in mehrere Abteilungen zerfällt, jede Verfügung aber als von dem Minister ausgehend gedacht wird, weil alle Abteilungen rechtlich unter seiner einheitlichen Leitung stehen, so bleiben auch alle Befugnisse des Ministerpräsidenten formell in seiner Hand, wenn sie auch tatsächlich von den betr. Kollegen ausgeübt werden, vgl. Quester S. 69 und 83. So sagte Bismarck nach Bezold Bd. 3 S. 1172 schon im Nordd. RT. am 16. 4. 69: „Da hilft nichts als Vertrauen auf diejenigen Personen, die das Einzelne verstehen und für deren Handlungen und deren Anstellung der Minister verantwortlich bleibt, ... wie könnte er die Richtigkeit jeder Handlung, die unter seiner Verantwortung vorgeht, verbürgen?“.

präsident seine unparteiische Stellung verlieren und in das Parteigetriebe hinabgezerrt würde. Er würde gar zu leicht dasjenige Parlament auflösen wollen, dessen Opposition seiner eigenen persönlichen Parteieinstellung entspricht, um die Oppositionsparteien auf Grund einer Neuwahl zu Regierungsparteien zu machen. Dann würde es auch vorkommen können, daß der Reichspräsident als pr. Staatspräsident den pr. LT. erhalten und die in Preußen herrschende Politik notfalls auf Grund des Art. 48 auf das ganze Reich übertragen wollte. Dieses wäre aber falsch, wenn die besonders S. 101 betonte Grundthese, daß die Reichspolitik maßgebend sein soll und zwar auch, wenn diese parteipolitisch gefärbt ist, als richtig angesehen werden muß. Der Reichspräsident soll wie bisher über den Parteien stehen und zwar im ganzen Reich, nicht nur als pr. Staatspräsident in Preußen. Preußische Organe und deren Mitglieder [591]) werden schon für genügenden Einfluß Preußens im Reich sorgen. Der Reichskanzler soll die Reichspolitik bestimmen und seinen Willen unter allen Umständen in Preußen durchsetzen können. Das gesamtdeutsche Interesse wird dadurch nicht gefährdet, weil die Maßnahme weniger gegen den pr. Staat als solchen, als gegen die in seinem LT. herrschenden Parteien gerichtet ist. Der Reichspräsident, welcher das allgemeine deutsche Interesse im Auge zu behalten hat, kann ja den Reichskanzler und damit auch den Regierungschef in Preußen entlassen. Der Reichspräsident erhält ja mittelbar einzelne Befugnisse eines pr. Staatspräsidenten, das aber ohne die Gefahr, daß er dieses als Haupt- und das Reichsamt als Nebenamt ansieht! Wenn dem Reichskanzler durch die Zusammenfassung der Funktionen zweier pr. Ämter große Machtvollkommenheiten in die Hände gegeben werden, so wird die u. U. darin liegende Gefahr doch dadurch gemindert, daß seine Stellung im Reich, einem Staat, der außer Preußen einige Mittel- und Kleinstaaten umfaßt, labil wie bisher bleibt!

Wenn der Reichskanzler im Großstaat Preußen eine so starke Position bekommt, dann werden alle Reichsorgane in ihrer Stellung gestärkt [592]) Wenn der Kanzler dann als Chef einer Regierung mit weiten Zuständigkeiten und großen Machtvollkommenheiten die Kraft des Großstaats Preußen in seiner Hand zusammenfaßt, dann bekommt seine Ernennung durch den Reichspräsidenten eine ganz andere Bedeutung. Der Reichstag wird sich ebenfalls die größere Tragweite eines von ihm beabsichtigten Mißtrauensvotums vor Augen halten. Auch das ist begrüßenswert; denn solange das Verhält-

591) Vgl. besonders oben S. 107.

592) „Die gemeinschaftlichen Kräfte, der gemeinsame deutsche Staatswille, die nationale Solidarität (können sich nur dann) richtig entfalten, wenn an der Spitze des Reichsganzen eine zielbewußte, vertrauenswürdige Zentralgewalt steht", Zahn Bayern S. 75.

niswahlsystem herrscht, wird die Opposition immer so stark bleiben, daß sie die Aktionsfähigkeit einer Regierung außerordentlich mindert[593]).

Wenn Preußen somit in gewisser Weise die „Hausmacht“[594]) des Kanzlers wird, und keine Gefahr mehr besteht, daß ein von ihm ernannter pr. Minister einen „bayrischen Kollegen überbayert“[595]), so brauchen die Süddeutschen dennoch keine Verpreussung zu fürchten. Wie der Reichspräsident, so braucht auch der Reichskanzler durchaus nicht immer Preuße[596]) oder preußisch eingestellt zu sein. Der Reichskanzler und pr. Ministerpräsident hat auch weiter vor den Vertretern des ganzen Volkes Rede und Antwort zu stehen. Es ist ja auch keine Verschmelzung pr. Organe mit solchen des Reichs beabsichtigt, sodaß der Reichspräsident zugleich Staatspräsident, die Reichsminister zugleich Staatsminister mit der Gefahr der Umkehrung[597]) würden, sondern nur die Verkoppelung der pr. Politik mit derjenigen des Reichs in der mit starken Machtvollkommenheiten in Preußen ausgestatteten Person des Reichskanzlers. Wenn dieser dem Reichspräsidenten auch oft pr. Minister als Reichsminister zur Ernennung vorschlagen, oder selber Reichskollegen zu pr. Ministern ernennen wird, so bleibt dabei doch immer die Möglichkeit, daß diese Personalunionen wieder durch Mißtrauensvoten des pr. bezw. Reichsparlaments gelöst werden. Da das pr. Parlament immer mit der äußersten Maßnahme des Reichskanzlers rechnen muß, wird es einem pr. Minister nur in begründeten Fällen das Vertrauen entziehen.

Für die Schaffung eines starken Nationalstaates ist es wichtig, daß das Reich sich wieder auf den Großstaat Preußen stützen kann, ohne eine Herrschaft Preußens im Reich befürchten zu lassen. Wenn das

---

593) Vgl. Bonn S. 133.

594) Falls Preußen Reichsland würde, meint Schmitt DJZ. 1931 Sp. 9, bekäme es das Reich als Hausmacht, vgl. oben S. 97, Anm. 533.

595) Wie Luther (S. 122) einmal „in bitterer Stimmung ... als Reichsfinanzminister“ sagte!

596) Sondern z. B. ein früherer bayr. oder badischer Minister. Dann könnte der pr. Ministerpräsident das Reichsinteresse gegenüber dem pr. ebenso in den Vordergrund schieben, wie Graf Hertling es nach Bredt RV. S. 168 bei der Abänderung des alten pr. Wahlrechts tat.

597) „Würde nicht ... manchmal das pr. Hemd näher stehen, als der deutsche Rock“?, fragt Bilfinger Einfluß S. 131. Er hält die Personalunion für eine „für den Praktiker besonders verführerische Lösung“, betont aber, daß die Mittelstaaten diese solange schwerlich ersehnen würden, „als die Verhältnisse keine Aussicht auf eine ruhige, gemäßigte innerpolitische Führung im Sinne des bundesstaatlichen Rechtsgedankens mit Sicherheit verbürgen“. „Aus dem Verfassungsentwurf des Ministeriums Hirsch und dem Putsch Kapp erkennen wir, wie lebendig auch heute der altpr. Geist noch ist, wie Hirsch und Kapp dem gleichen Ziele einer Verpreußung Deutschlands zustreben“, Schmittmann S. 34.

Reich von Preußen aus gegründet, die ersten Reichsorgane ursprünglich nur Außenposten preußischer waren, diese dann zwar selbständig wurden, aber den Unterbau, die preußische Stütze, nicht beibehielten, dann müssen den Reichsorganen die alten wiedergegeben werden, oder es müssen ihnen neue Stützen verschafft werden. Das letzte ist bei der heutigen Einstellung der deutschen Länder, besonders Bayerns, zum Reich nicht möglich. Deshalb kann das Reich die nötige Stütze vorläufig nur in dem Großstaat Preußen [598]) finden. Sie ist besonders wichtig für den Reichsinnenminister [599]), da er dann evtl. in Personalunion zugleich als pr. Innenminister in dem größten Teil des Reichs eigene Exekutivbeamte hat. Wenn er nicht zugleich pr. Minister des Innern ist, so kann er über den Reichskanzler und pr. Regierungschef auf den pr. Beamtenkörper Einfluß üben.

Dadurch tritt auch wieder ein gewisses Gleichgewicht zwischen Legislative und Exekutive ein [600]). „Gute Gesetze können nur dann gemacht werden, wenn sie vorbereitet werden von Ministerien, die einen Verwaltungsunterbau hinter sich haben“ [601]). Brüning meint zwar, daß diese Vorteile ebensogut durch Zusammenarbeit der Länderminister und Reichsminister erzielt werden könnten. Es ist aber doch ein Unterschied, ob ein Reichsminister mehr oder weniger auf das Wohlwollen der betr. Länderregierungen angewiesen ist, oder ob er in Preußen den eigenen vollen Unterbau hat [602]). Die Erfahrung der pr. Ministerien in den verschiedendsten Teilen des Reichs können deshalb den Reichsgesetzen nutzbar gemacht werden. Die Folge braucht auch hier keine Verpreußung der Reichsgesetze [603]) oder ein

---

598) Nach dem großen Rechenschaftsbericht des pr. Wohlfahrtsministers Hirtsiefer über die pr. Politik vor dem LT., Voss Ztg. Nr. 75 vom 28. 3. 28, ist Preußen auch heute noch und in Zukunft „der sicherste Garant des Reichs!“

599) Siehe auch oben S. 94, Anm. 518. Die pr. Ministerien haben auf Grund des § 136 LVGes. vom 30. 7. 83, Ges. S. S. 195 noch die Befugnis, allgemeinverbindliche Polizeivorschriften zu erlassen; Luther S. 118.

600) Auf der Seite der Exekutive pflegt die Sympathie des Volkes zu sein, wie Beck S. 335 bes. für den Präsidenten der USA. feststellt.

601) Brüning S. 323.

602) „Dann spürt jeder Reichsminister am Barometer seiner Verwaltung, was überflüssige Gesetze bedeuten. Die Vereinigung von Gesetzgebung und Verwaltung in der gleichen Spitze setzt an die Stelle des Wettbewerbs in der Schaffung neuer Arbeit das Bedürfnis der Entlastung und Vereinfachung“, wie Hugenberg S. 24 von seinem Vorschlag der Verschmelzung erhofft. Ein engerer Kontakt zwischen der Verwaltung im deutschen Hauptland und der Gesetzgebung wird auch mit dem Reichslandgedanken erstrebt, Schmidt Reich und Preußen Sp. 412, siehe oben S. 93 ff.

603) Triepel Föderalismus S. 225 stellt für früher fest: „Die Erfahrung hat uns gezeigt, daß allein die innere Autorität des pr. Rechtsgeistes und der erprobten pr. Verwaltung ohne äußere Zwangsmittel im Stande

Überhandnehmen des Preußentums in den Reichszentralbehörden zu sein. Da der Kanzler nicht immer Preuße, somit auch ein von ihm in Personalunion ernannter pr. Minister nicht immer preußisch eingestellt zu sein braucht, so können durchaus auch außer-pr. Beamte [604]), Erfahrungen, Verwaltungssysteme, Gesetze usw. vom Reich herangezogen werden. Hier wird in ruhiger Entwicklung die Verwaltung der Länder, soweit wie nötig, einander angeglichen werden können [605]).

§ 18. Schluß.

Wenn durch diese Lösung die Gewähr geschaffen ist, daß keine Gegensätze zwischen Preußen und Reich entstehen können, dann wird die Vertretung Preußens und seiner einzelnen Provinzen im Reichsrat vielleicht verstärkt werden können. Es könnte z. B. in der Art geschehen, daß die Stimmen der Länder, welche mit Preußen vereinigt werden, zu den preußischen hinzukommen. Dann müßte allerdings eine neue Schlüsselung stattfinden. Es wird weiter die Möglichkeit geschaffen werden können, daß die Provinzialstimmen so abgegeben werden, wie es dem Willen der betr. Provinzen entspricht [606]). In Norddeutschland werden kleine Länder Preußen eingegliedert und gegebenenfalls kleinen Provinzen zugeschlagen, weil Preußen dann ja kein Interesse mehr an der Erhaltung kleiner Staaten hat. So werden sich auf Grund freier Vereinbarung [607]) Verwaltungsgemeinschaften bilden. Kleine Provinzen können sich innerlich ein-

---

war, pr. Recht und pr. Verwaltungseinrichtungen vielfältigster Art zu gemeindeutschem Besitz zu machen. Führertum und freiwillige Gefolgschaft ist etwas durchaus dem germanischen Rechtsgeist Entsprungenes und Entsprechendes!".

604) „Es genügt nicht, in die Berliner Zentrale hier und da einen Süddeutschen aufzunehmen. Unter dem Eindruck der imponierenden Maschinerie des norddeutschen Organisationsbetriebes ändern selbst diese erfahrungsgemäß nur zu schnell ihre Art oder werden gar noch preußischer als die Preußen", Meinecke S. 344, zit. bei Schmittmann S. 32.

605) An dieser Rechtsangleichung wird auch Deutsch-Österreich beteiligt werden. Dort hat die christl.-soz. Partei und hier die deutschnat. Partei die Vorbereitung einer deutsch-österreichischen Zollunion beantragt, DJZ. 1931 Sp. 139/140.

606) Es ist bestritten, ob die Träger der Provinzstimmen vom Prov. Ausschuß instruiert werden können. Es wird sogar gefragt, ob sie Organe der Provinzen sind. Bredt, Provinzialvertreter S. 302 sagt: „Im inneren Betriebe des prov. Eigenlebens sind sie es zweifellos nicht ... aber Organe der Prov. für deren Betätigung nach außen, wenn anders Art. 63 überhaupt Sinn haben soll".

607) Heute bestehen bereits 389 Verwaltungsgemeinschaftsverträge, siehe oben S. 19, Anm. 63.

ander angleichen und gegebenenfalls ein Land [608]) des Staates der Zukunft werden.

Das Reich braucht den Ländern nicht immer mehr Zuständigkeiten zu nehmen, weil es nicht mehr die Macht des pr. Großstaats zu fürchten braucht. Es kann vielmehr alle Angelegenheiten, die nicht durchaus gesamtdeutschen Interessen entsprechen und für einen Großstaat zur Zusammenfassung seiner Kraft nach außen notwendig sind, den Ländern zur selbständigen Regelung überlassen [609]). Die Zuständigkeit zwischen Reich und Ländern kann neu und scharf abgegrenzt werden, sodaß klare Verantwortung [610]) vom Reich zum Land, vom Verwaltungsbezirk zur Gemeinde geschaffen werden kann. Dann kann auch der Finanzausgleich vorgenommen werden, was heute nicht möglich ist; denn kein Land, keine Gemeinde weiß, welche Aufgaben ihnen auf die Dauer bleiben, und welche Einnahmen sie sich dafür verschaffen müssen. Das sind alles Probleme, deren Lösung täglich gefordert wird. Es geschieht aber meistens, ohne zu bedenken, daß diese erst erfaßt und gelöst werden können, wenn zuvor die Reichsreform, d. h. insbesondere das preußisch-deutsche Problem gelöst ist. Erst müssen die Voraussetzungen geschaffen werden, damit an die Lösung der hier angedeuteten Probleme und Aufgaben herangetreten werden kann. Wenn nach Durchführung der hier vorgeschlagenen Lösung im Verhältnis des Reichs zu seinen Ländern, insbesondere dem Großstaat Preußen, Ruhe eingetreten sein wird, dann kann im Laufe der Zeit der Nationalstaat der Zukunft geschaffen werden, welcher ein Staat der deutschen Stämme, des deutschen Volkes, der deutschen Nation sein wird. Seien wir dankbar der heutigen Not, umso eher wird „das deutsche Vaterland wieder den Weg zur Gesundheit und zur Größe“ finden! Hieran werden auch unsere deutschen Brüder, welche heute noch gezwungen sind, außerhalb der Grenzpfähle des heutigen Rumpfreiches zu leben, teilnehmen können und sollen!

---

608) Schleswig-Holstein tendiert wohl mehr nach Westen als nach Osten, sodaß ein Land „Niedersachsen-Nordmark“ oder besser „Nordmark-Niedersachsen“ erwägenswert erscheint. Das Hauptversorgungsamt in Hannover heißt bereits wie der erste Titel.

609) „Die eigene Stärke des Einzelstaats ... kann sich nur innerhalb der großen Gemeinschaft des Reichsganzen entfalten. Nur dann vermeidet er eine Schattenselbstständigkeit von Ententegnaden“, Zahn Bayern S. 75.

610) Welche nach Luther heute fehlt, siehe oben S. 55. Anm. 306.

Lebens- und Bildungsgang.

Am 3. Januar 1906 wurde ich geboren als Sohn des Hofbesitzers Heinrich Sattler und seiner Ehefrau Anna, geborene Jessen auf Stadtshof, Gemeinde Koldenbüttel, Post Friedrichstadt an der Eider. In Friedrichstadt besuchte ich die Volksschule bis Ostern 1917, von da ab bis 1926 das humanistische Hermann-Tast Gymnasium zu Husum. Ich wandte mich dem Studium der Rechts- und Staatswissenschaften zu, war die ersten drei Semester in Tübingen, die beiden folgenden in Wien, das Wintersemester 1928/29 in Berlin, das Sommersemester 1929 wieder in Tübingen und schließlich das Wintersemester 1929/30 in Berlin. Dort meldete ich mich am 13. 2. 1930 zur ersten juristischen Staatsprüfung beim Kammergericht in Berlin. Das Examen, welches am 30. 6. 1930 beendet war, bestand ich mündlich vollbefriedigend, im ganzen: ausreichend. Am 23. 7. 1930 wurde ich durch den Herrn Oberlandesgerichtspräsidenten in Kiel zum Referendar ernannt und dem Amtsgericht in Tönning, dem Landgericht in Flensburg usw. zur Ausbildung überwiesen. Den mir gleichzeitig gewährten Urlaub bis Ende Oktober nutzte ich dadurch aus, daß ich die Literatur bearbeitete für das Thema: Die Reichsreform unter besonderer Berücksichtigung des preußisch-deutschen Problems. Seit dem 4. 11. 1930 bin ich als Referendar bei dem Amtsgericht in Tönning beschäftigt. Ab Anfang Mai werde ich in Flensburg sein.